

「迎接二十一世紀的兒童福利」

——兒童福利的轉機與開創——

學術研討會實錄

社區發展季刊第八十一期編輯委員會決議配合兒童局的設立，訂「兒童福利的轉機與開創」作為主題，討論我國兒童福利未來之走向，並推選李鍾元、郭靜晃、劉可屏三位委員為輪值編輯委員，經三人研商結果，深感責任重大，決定舉辦一次學術研討會，邀請學者專家共同參與研討，俾收集思廣益之效。承內政部社會司指導，社區發展季刊協辦，中華民國青少年兒童福利學會暨台北市分會、文化大學青少年兒童福利學系、輔仁大學社會工作學系、玄奘人文社會學院社會福利學系共同主辦，並承社會福利學者、專家熱心參與，收穫極豐。爰將全程紀錄刊載於季刊中，期能充實內容，完成編委會交付之任務。——輪值編委記——

會議時間：中華民國八十七年元月十七日

會議地點：台北市台江街五十三號中興大學法商學院自強大樓四樓會議室

出席者：翁毓秀等八十六人

《開幕典禮》

主持人：中華民國青少年兒童福利學會李理事長鍾元致詞

內政部黃次長、各位貴賓、各位女士、各位先生：

今天是中國文化大學青少年兒童福利學系、輔仁大學社會工作學系、玄奘人文社會學院社會福利學系、中華民國青少年兒童福利學會暨台北市分會在內政部社會司指導下，並由社區發展季刊的支持，所舉辦的學術研討會；其目的在配合即將設置的兒童局，提供一些意見與期許，藉使我國兒童福利的推行與發展，更落實、更具開創性。承蒙黃次長在百忙中撥冗蒞會指導並致詞，這不僅表示次長對兒童福利的重視，也說明次長對學術界的支持與鼓勵，謹代表研討會向黃次長致敬。

研討會除主題講演外，一共有六篇論文，分別是我國中央兒童局的功能與意義、社會工作專業與兒童福利、兒童福利政策之研訂、

兒童福利政策立法過程之探討、兒童福利組織的財務來源分析、中央兒童局與兒童福利資源之整合等，都是圍繞在推行兒童福利服務有效策略的探討，務請各位本知無不言，言無不盡的態度，提出寶貴意見，使我國兒童福利在邁向二十一世紀後，更有突破性的開創；也不負內政部對大家的期望。

貴賓：內政部黃次長守高致詞

李理事長、各位省（市）、縣（市）政府工作同仁，以及各位學者專家：

今天非常高興承邀出席「迎接二十一世紀的兒童福利」會議，首先，守高謹向諸位參與熱忱表示由衷的敬佩；同時，也藉此難得的機會向在座各位多年來致力於兒童福利工作的辛勞與奉獻，致上誠摯的感謝之意。

近年來我國兒童福利工作在社會變遷與國際潮流的影響衝擊下，已從救濟性兒童福利擴向為兒童身心健全發展，從個人扶助轉為社會保護；從消極性對不幸兒童家庭生活的扶助、收容、寄養等服務與基本生活維護，受虐兒童之保護教養等，轉化為積極性對一般兒童的托育教保、健全人格的培養、文康育樂的開拓、親職教育的推廣等都予以兼顧。現行兒童福利法於八十二年二月五日所修正公布之內容要旨，即是秉持上述之原則，綜融關愛與保護的理念，特別強調兒童保護與兒童機構的安全管理。內政部為喚起社會關懷兒童，共同推展兒童福利工作，每年配合兒童節規劃辦理兒童季系列活動，其中第一屆托育服務楷模「及幼獎」的選拔與全國立案托兒所標誌圖樣的徵選，對激勵教保人員從事研究發展，重視專業進修；並提供家長選擇優良托兒所的立案標誌，提昇幼兒養護教保品質等均有相當正面的影響。

兒童福利是一項涵蓋教育衛生與福利等目標的整合工作，期盼在迎向二十一世紀的今日繼續加強相關單位協調配合，在既有基礎下精益求精的創新發展，至盼透過本次研討會能帶領我國兒童福利在統合中具前瞻，照料中有親情，讓每一兒童均能在安全無虞、關愛有加的環境中快樂地成長、茁壯。

《主題講演》

主持人：中華民國青少年兒童福利學會趙名譽理事長文藝

主講人：內政部社會司陳專門委員琇惠

講題：迎接二十一世紀的兒童福利

講詞內容：

關心一般兒童，更要保護不幸兒童，是我國對兒童福利不變的政策。在此前提下，我國推動兒童福利措施的取向是以家庭為中心，面對問題、建立法制，以專業的體制，強化科際組合、吸引民間參與，建構具有國情特色，並符合現代標準的服務措施，除消極性對兒童的救濟外，更積極的健全兒童身心發展，促使約占全國人口總數百分之一七·八七的三、八八五、四四一名未滿十二歲兒童獲得周延照護。而台灣地區未滿十二歲的兒童自八十年四百二十二萬餘，佔總人口百分比二〇·五二%逐年遞減，八十一年為二一·七二%，八十二年十九·三三%，八十三年為十八·六九%，八十四年十八·二四%。兒童人數的減少，固是出生率下降所致，惟年輕夫婦家庭無力扶養子女，如何使兒童獲得合適的照顧，殆為政府施政的重點，當前結合政府與民間的力量所推動的兒童福利措施計有：(一)普設托兒所。(二)推動專業訓練，建立專業體制。(三)創辦保母人員技術士技能檢定。(四)加強托兒機構督導管理，健全托育服務體系。(五)辦理托育津貼。(六)落實兒童保護。(七)加強育幼院服務功能。(八)設置兒童福利服務中心。(九)建立出生通報制度。(十)發展遲緩兒童早期療育實施計畫。(十一)困苦失依兒童生活扶助、醫療補助。(十二)辦理兒童家庭寄養。(十三)規畫設置內政部兒童局。(十四)托育服務楷模「及幼獎」。

在即將邁入二十一世紀的今日，我們對兒童福利應有那些前瞻規劃：

(一)釐清政府與家庭對兒童照顧的角色地位及分工：

我國目前對兒童照顧是以兒童福利法為最高政策原則，強調家庭對於兒童照顧的責任，政府所扮演的角色是當兒童不能獲得最佳利益的成長，政府才得以介入。然而家庭與政府對兒童照顧的職責與分工仍不明確。我國兒童福利立法之基本原則是以兒童之最佳利益為原則，因此政府應明定各種政策與方案，整合各民間、企業資源來支持家庭，以確保家庭整合並促使家庭的功能發揮，致使兒童與其原生家庭的關係得以維繫，亦在最佳利益中生長。

(二)促進兒童福利服務內容多元化。針對兒童的一般及特殊需求，主動規劃與兒童相關之福利服務，各相關單位，如教育、衛生、保護等各就權責範圍予以規劃整合，提供多元的兒童福利方案。

(三)落實兒童福利服務輸送體系。應釐訂政府與民間角色分工，民間提供有效率及有彈性的福利服務，政府規劃優先順序之方案，建立政府與民間合作輸送服務。

(四)健全兒童福利行政體系及績效評估制度。依法設置兒童局，並對各級政府及民間團體辦理之績效建立評估制度，以落實兒童福利。

(五)建構兒童福利專業訓練制度。兒童福利之落實貴在專業服務品質之提昇，專業人力之培訓，宜繼續落實推動兒童福利專業訓練制度，提昇專業人力品質，落實專業服務績效。

《第一次論文發表及討論》

主持人：輔仁大學社會工作學系主任劉可屏教授

論文發表人：臺灣大學社會學系馮 燕教授

論文題目：我國中央兒童局的功能與意義

論文評述人：臺灣大學社會學系王培勳教授

論文內容：

我國中央兒童局的功能與意義

壹、兒童福利的保障與兒童人權

一、兒童人權的意義與台灣現況

一個高度發展的國家，必須能體認到兒童的重要性，不僅僅因為其未來可能的貢獻與生產力，更是基於保護弱勢族群的生存、維護社會公平與正義的立場，而予以保護與提供相關福利服務。故一個國家的發展程度，實可由兒童人權伸張與否看出端倪。兒童人權的範圍，無論是一九二四年訂定的日內瓦兒童權利宣言、一九五九年聯合國兒童權利宣言，或一九七九年國際簽署的兒童權利公約，均載明對兒童應給予特別之照顧與協助，並深信家庭是兒童成長與福祉保存的自然環境，故應得到社會之保護及支持協助，而認為兒童應在快樂、關愛與瞭解的家庭環境成長，並得到日後得以獨立生活的教養，以實踐聯合國憲章所揭示的和平、尊嚴、容忍、自由、平等與團結的國際發展精神（馮燕，一九九七）。

當我們說兒童為一完整而獨特的個體時，卻常常忽略了兒童因為種種限制，而難以為自己爭取應有的權利。即使社會已經漸漸凝聚

了共識，認為兒童也有其人權，但落實到社會現實上，又是如何呢？根據中國人權協會委託台大社會系馮燕副教授（一九九七），首度進行的兒童人權指標調查，共分為「基本人權」、「社會權」、「教育權」與「健康權」等四大項目，調查結果顯示，台灣地區的兒童人權仍數不及格狀況（ $X=2.63$ ），在各分項指標的平均值中，以「社會權」的平均得分最低（ $X=2.38$ ），在兒童健康方面，雖然平均為相對最高（ $X=2.89$ ），但仍是介於「差」與「尚可」之間，未達一般概念的及格水準（ $X=3$ ）。

一、兒童福利政策的內涵

兒童福利政策，需立基於兒童的需求與之上，探討福利服務輸送體系是否能滿足需求現況。在探討兒童福利的需求與供給時，有幾項重要的發現（馮燕，一九九七）：

（一）兒童福利政策相關統計資料相當缺乏，沒有一個統整的單位來蒐集並更新現況，各相關行政單位業務亦沒有建檔的制度。

（二）行政資源，包括人力與經費不足，以致服務輸送體系體質不良，服務對象涵蓋不週延。

（三）福利資源分配不均：就地區論，偏遠地區尤其是山地區的原住民兒童需求較高，但服務供給卻相對最少；就兒童本身性質論，受虐兒及遊童的需求較多，但服務供給不足處最多；而且以供給性質來看，仍以殘補補助服務為主，預防性和發展性的服務措施普遍缺乏。而在兒童福利需求評估報告中（馮燕，一九九四），也針對兒童福利政策的規劃，從原則性、結構性、與政策內容等三個層次，提出十項建議，並各舉出若干落實於實施制度上的具體辦法。

（一）政策原則方面

1. 強調家庭的重要性，及家庭功能的支持。
2. 增加初級預防措施的提供。
3. 資源整合而且要注意分配上的均衡。
4. 應加強各級政府的相關單位協調與聯繫。

（二）服務結構方面

1. 建立系統性兒童統計調查資料庫。
 2. 建立社會工作專業制度。
 3. 依法成立兒童福利的專責單位。
- （三）政策內容方面

1. 擬定托育政策。

2. 強調親職教育的重要性。

3. 降低現有特殊福利需求兒童補助的標準。

此外，郭靜晃（一九九五）的兒童福利政策研究，結論所提的十項建議，多半贊同上述之各種政策建議，有六項幾乎完全一致，郭氏另外又強調四點和政策執行息息相關者，包括：

（一）落實兒福法之規定，並協調各行政單位不合宜之相關法規，以建立完整之法規體系。

（二）中央應明列預算，推展兒童福利理念與方案宣導。

（三）全額補助民間機構或學術團體執行委託方案，以提昇服務內容的品質及行政執行效率。

（四）建立內部業務及方案的管理體系，訂定明確的績效標準，並持續機構及服務的評鑑工作。

兒童福利政策的缺失，如缺乏政策明確性、未建立優先順序與責任歸屬、相關行政單位的協調與資源的籌措等，或可找出一個基本的瓶頸所在——即沒有專責單位，更何況兒童福利法中還有明訂從中央到地方需設置專責單位承辦業務之條文，可顯見各級政府設置一專責單位，以統籌規劃辦理兒童及少年福利業務並推展各項服務的適切性與必要性。

三、落實政策的執行

落實兒童福利政策執行應考慮的因素（郭靜晃，一九九五），實有必要藉由兒童福利體系的定位、功能、組織所處的內外環境以及體系的組織架構加以分析其績效，茲分述如下：

（一）兒童福利政策取向

我國兒童福利政策偏向「尊重家庭與雙親權利」之取向，本質上政策的實施仍強調原生家庭對於雙親與兒童的重要性。基本上，政府的角色在支持家庭，因此訂定相關法規使得扶養者在安置原因消失時，兒童能重回其家庭。同時在兒童保護中，基於兒童最佳利益為原則之下所作的安置工作，基本上仍以「家庭維繫」及「家庭重塑」為努力目標，除非窒礙難行時，才考慮「永久安置」議案。

（二）兒童福利服務內容的定位與功能

兒童福利內容可分為支持、補充及替代三道防線。而執行政策是以殘補式或預防性，則應考慮兒童需求。目前由兒福法之制訂看來，仍以保護不幸兒童為目標，且視受虐、不幸兒童之安置處理為第一優先。固然對特殊需求兒童，或不幸兒童之補救性福利服務，一直是兒童福利的首要目標，然而如何平衡殘補式與預防性的福利取向，仍是未來的努力方向。

(三)組織的外部環境

政府宜扮演輔導、監督的角色，辦理民間較無力經營的服務方案或設立機構，對於機構設施、設備，要建立示範作用；而民間機構則可提供更有效率與更具彈性的福利服務，因此，未來將國家負責的活動轉移由民間單位辦理將是持續的趨勢，惟政府委託民間單位辦理福利服務，仍面臨許多問題，例如經費人力不足、委託單位良莠不齊、缺乏監督與評鑑標準等，而無法確保服務品質。因此，政府與民間角色與關係之釐清、責任歸屬須經過更多的討論。

(四)組織內部環境

目前在執行兒童福利上，行政層面位階太低，不能協調其他行政部門，如教育、衛生、司法等，此外政府正勵行減肥計畫，要增加人力實屬不易，然而推行兒童福利人力不足、現有人力兼扮兒童福利業務情形嚴重，這些都是現有的情形。

(五)兒童福利體系的組織架構

兒童福利法第六條明文規定「兒童福利之主管機關：在中央為內政部；在省（市）為社會處（局）；在縣（市）為縣（市）政府。兒童福利主管機關應設置承辦兒童福利業務之專責單位：在中央為兒童局；在省（市）為兒童福利科；在縣（市）為兒童福利課（股）。司法、教育、衛生等相關單位涉及前項業務時，應全力配合之。」此可謂我國兒童福利輸送體系架構之法源與最高指導原則，然而，政府部門對此法卻遲遲不加以回應。在面臨社會快速變遷、社會問題與需求層出不窮之際，實有賴此兒童行政體系儘速建立，方能落實國家兒童福利政策。

(六)落實績效之評估

由於缺乏有效的工具來分析兒童福利體系組織之績效，所以一直無法瞭解到底我國兒童福利服務推動之成效。此亦有賴政府部門儘速訂定一套兒童福利績效評估之標準，並定期進行評量，作為施政的參考。

而就法制面觀之，兒童福利法的建立，實為服務輸送的依據所在。馮燕等（一九九二）在進行兒童福利法執行成效之評估報告中指出，我國兒童福利法中所載的服務內容尚稱完整（兒童福利法第十五條、第十六條），但由於福利機關的人員編制，經費來源與額度，和職權定位的不明確性，在服務推行上造成許多潛在的限制，遂使服務輸送體系偏重於選擇性的福利。這種法規理論完整性的不足，造成服務輸送網絡的疏漏。此外，在實際運作上也可看到，服務輸送體系的經費多半投注於育幼院、托兒所、醫療補助等措施，因此一般民衆因不需使用這些措施或不符合條件要求，而使得使用率普遍偏低。這則是福利需求與福利服務輸送的差距。

貳、兒童福利行政體系

一、我國兒童福利行政體制評估

我國兒童福利行政體系，其辦理兒童福利業務之情形，茲分別說明如下（沈俊賢，一九九二：一〇二至一〇六，引自郭靜晃，一九九五）：

（一）中央兒童福利行政組織

目前中央主管兒童福利的行政機關為內政部社會司，按內政部組織法規定，社會司設人民團體科、農民團體科、社會福利科、老人福利暨社會救助科、社會保險科、身心障礙者福利科及合作事業科等七科經辦社政業務。其中與兒童福利最直接相關者為社會福利科與社會救助科。

而各科執掌方面，婦女及兒童福利的規劃、推行、指導及監督，兒童福利政策的實施，兒童福利基金的指導、管制，社區托兒所的規劃、推行指導及監督，以及兒童福利法令的修訂及解釋，都歸社會福利科所管轄。此外，社會救助科對低收入戶兒童補助、社會保險科與兒童有關的平安保險等，與兒童福利有關之業務的聯繫配合，亦有相當的重要性（內政部，一九八七，引自郭靜晃，一九九五）。

（二）省市的兒童福利行政組織

台灣省政府於民國三十六年六月一日起設社會處；台北市於五十六年升格為直轄市，設社會局；高雄市於六十七年七月改制，亦設社會局。此即省市兒童福利行政的主管機關，其執掌分述如下：

1. 台灣省社會處：設有六科、六室，另設十七個附屬機關辦理各項社會福利工作。其中由第四科辦理兒童福利、青少年及婦女福利事項。

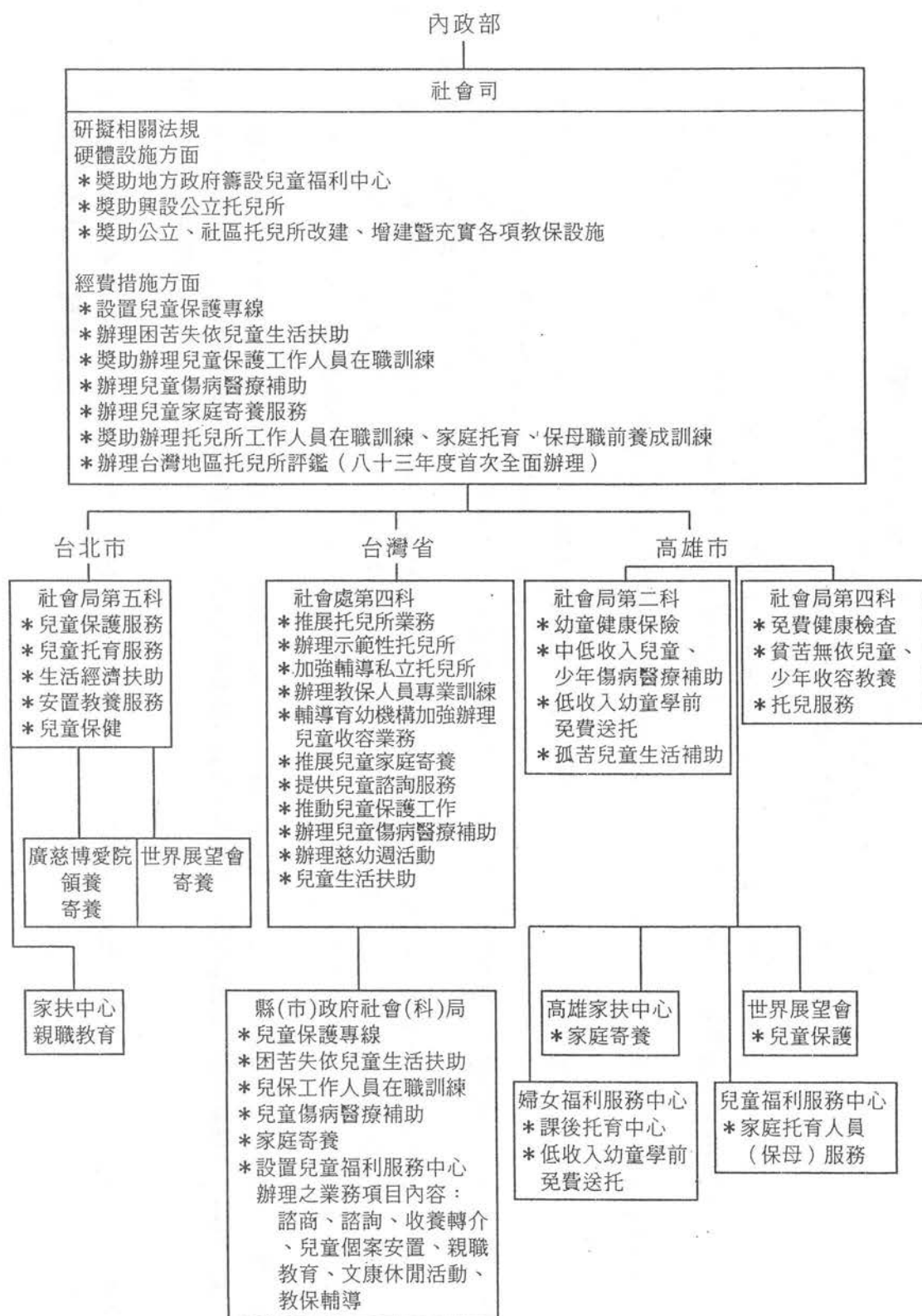
2. 直轄市（以台北市為例）：台北市係以五科四室及附屬單位來推動社會工作。其中第五科承辦兒童福利、婦女福利業務；第六科承辦青少年福利業務。

此外，台灣省政府及北、高兩市政府亦依據兒童福利法第十條規定，分別設有「兒童、老人、殘障福利促進委員會」，其設置亦依照民國七十年四月二十七日內政部發布之「省（市）、縣（市）兒童福利、老人福利、殘障福利促進委員會組織章程」辦理。

（三）縣市的兒童福利行政組織體系

目前台灣省各縣市兒童福利行政主管機關乃依據「台灣省各縣市政府組織規程準則」規定，人口一百五十萬人以上者，設社會局；人口未滿一百五十萬者，設社會科。此即我國地方政府的兒童福利行政主管機關。

綜上所述，目前我國兒童福利行政體系及其業務執掌，可由圖一得知（郭靜晃，一九九五）。



二、美國的兒童福利行政體制

美國的兒童福利行政體制，基本上是各州獨立，但由聯邦政府提供相當比例的經費補助，同時，聯邦組織架構分為數層，一層一層往下撥款。以下就針對聯邦政府的兒童與家庭相關之福利行政體制，及其所提供的服務方案（補助方案或直接服務），進行探討。他山之石，可以攻錯，就讓我們來看看美國的經驗。

首先，其所有與人群服務相關事務，均由「衛生暨人群服務部」(Department of Health and Human Services，簡稱DHHS)統籌規劃，下分兩大部分，包括公共衛生服務部門(Public Health Service Operating Divisions)與人群服務部門(Human Services Operating Divisions)，前者有八個分機構，後者則有三個，其中之一即為「兒童家庭署」(Administration for Children and Families，簡稱ACF)。兒童家庭署宗旨在促進家庭、兒童、個人與社區之經濟及社會福祉，運作方式則為提供經費給州、社區、或非營利組織等，由其提供相關服務。兒童家庭署再下一層則有「兒童、少年暨家庭處」(Administration of Children, Youth and Families，以下簡稱ACYF)，下設四個局，分別為兒童局(Children's Bureau，簡稱CB)、托育局(Child Care Bureau，簡稱CCB)、家庭及少年服務局(Family and Youth Services Bureau，簡稱FYSB)與啟蒙局(Head Start Bureau，簡稱HSB)，每個局由一位兒童家庭署的副署長兼任局長，統整辦理，並將全美劃分為十個區，設有辦事處，處理與兒童、少年暨家庭處之相關事務。以下再就此四個局所掌理的業務作一說明：

(一)兒童局：功能主要在協助州政府進行兒童福利輸送，方式則以提供經費給州政府、原住民部落與社區組織，其服務內容包括兒童保護、家庭支持方案、寄養服務、收養、與獨立生活方案，以及辦理訓練、技術支援與創新方案的研發。共執行九個「州政府補助方案」(State Grant Program)與六個「類別式經費補助方案」(Discretionary Grant Program)。兒童局的行政組織則分為三大部門：委員會(Commissioner)、政策組(Policy Division)與方案執行組(Program Operations Division)，分別負起預算審核、政策擬訂與服務方案執行、監督之責。

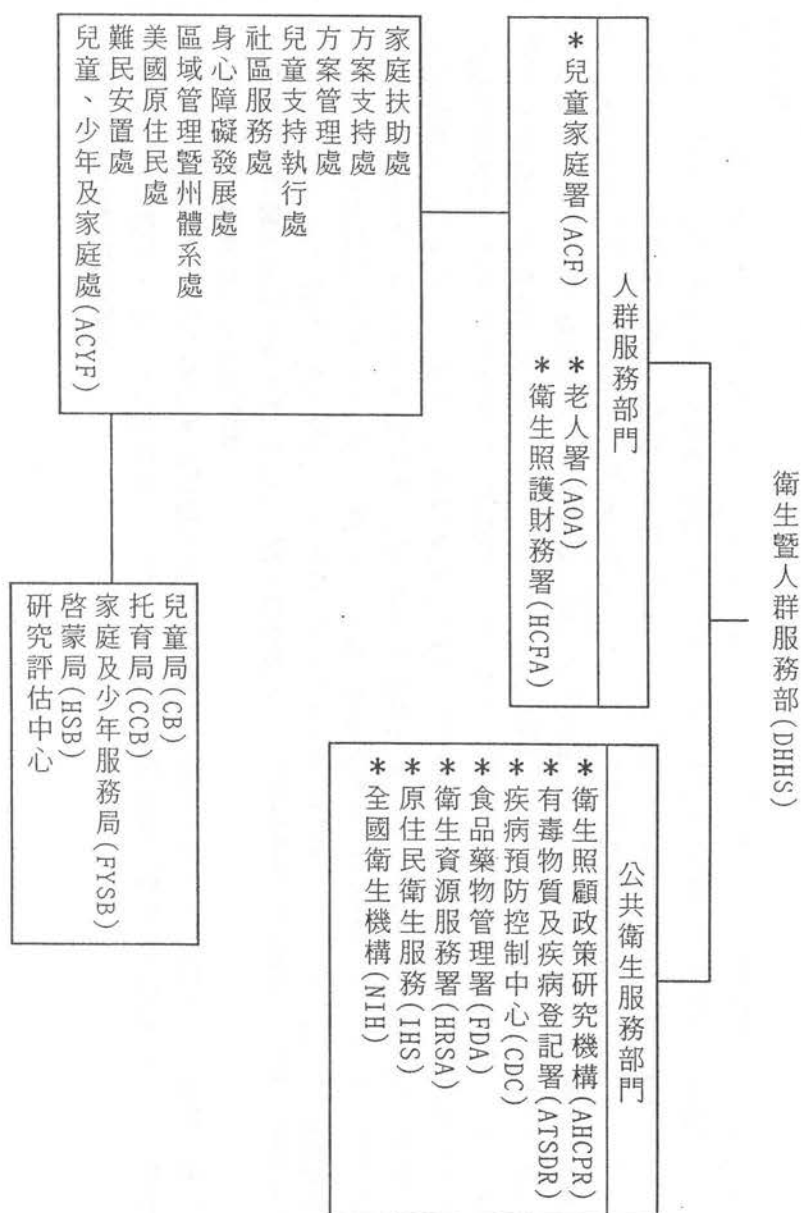
(二)托育局：目的在增進托育品質，增加其可近性，使家庭易於負擔；服務方式同為將聯邦基金撥給各州、部落的低收入家庭；並進行全國性的技術研發與支援。

(三)家庭及少年服務局：提供四大服務方案，分別是「基本中心方案」(Basic Center Program)，對逃家少年提供庇護所，並協助其回家；「少年獨立生活方案」(Transitional Living Program for Homeless Youth，簡稱TLP)，係針對年紀較大，有長期需要的逃家少年，協助其發展獨立的能力與資源；「少年離家與預防方案」(Education and Prevention Grants to Reduce Sexual Abuse of Runaway, Homeless and Street Youth Program)，提供經費辦理教育、預防宣導以協助街頭遊童與逃家少年免於受到性侵害；以及「少年社區學苑服務與督導方案」(Community Schools Youth Services and Supervision Grant Program)，則提供補助，讓社區、非營利組織，針

對社區中貧窮家庭、少年犯等辦理課後、暑期活動。

(四) 啓蒙局：其對象是全國低收入戶中，三到五歲的學齡前兒童，及其家庭，提供發展性服務，包括教育、社會／情緒性發展、身心健康與營養。提供經費方式與前述各局不同之處在於，係透過兒童家庭署的十個區域辦事處及少數民族分機構進行，撥款給地區性的公私立非營利組織提供服務。

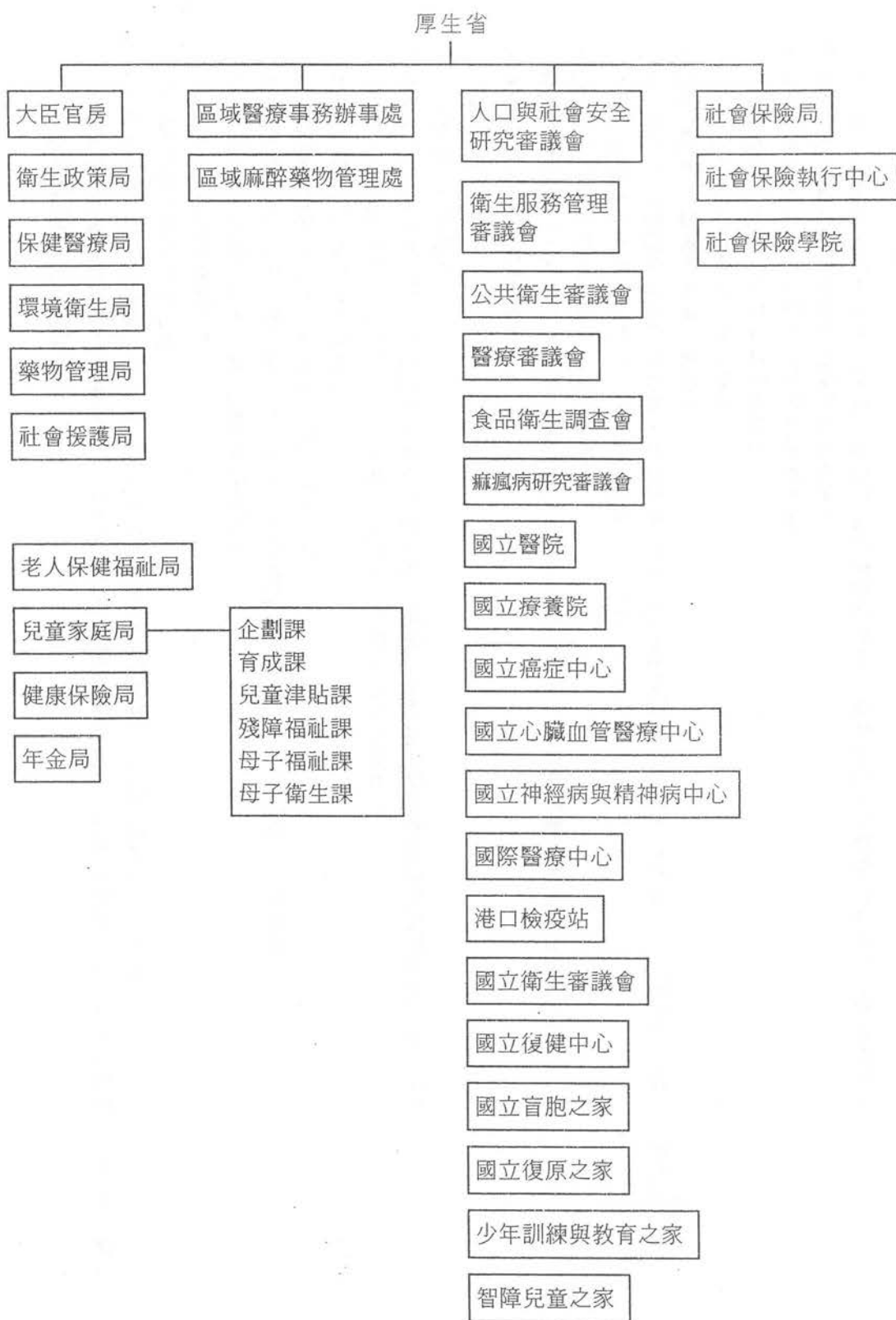
圖二 美國兒童福利行政圖



三、日本的兒童福利行政體系

日本社會福利中央主管機關爲厚生省，下設九局，其中包括兒童家庭局。兒童家庭局下設六課，分別爲：企劃課、育成課、兒童津貼課、殘障福祉課、母子福祉課、母子衛生課，其所掌理之職務則包括（行政院研考會，一九九三）：

- (一) 兒童身心發展事業扶植事項；
 - (二) 對有兒童之家庭的福祉事項；
 - (三) 兒童之保育、養護、救護等其他兒童之保護事項；
 - (四) 指導監督兒童諮商所，對兒童福祉設施及培養兒童福祉從業人員之設施設備及營運事項；
 - (五) 指導兒童諮商所及培養兒童福祉設施之從業人員；
 - (六) 指導兒童福祉司及兒童委員事項；
 - (七) 有關兒童扶養津貼法（昭和三十六年法律第二百三十八號）之施行事項；
 - (八) 有關特別兒童扶養津貼等支給相關法律之施行事項（殘障兒童福祉津貼及相關特別殘障者津貼事項除外）；
 - (九) 防止兒童不良化事項；
 - (十) 指導養父母事項；
 - (十一) 兒童福祉之文化改進事項；
 - (十二) 有關兒童津貼法（昭和四十六年法律第七十三號）之施行事項（社會保險廳所掌理之事務除外）；
 - (十三) 辦理厚生保險特別會計兒童津貼計算事項；
 - (十四) 有關精神薄弱者福祉法（昭和三十五年法律第三十七號）之施行事項；
 - (十五) 進行關於身心障礙者扶養保險事業，對於社會福祉、醫療事業團體之指導監督及發展身心障礙者扶養之互助制度；
 - (十六) 指導監督身心障礙者福祉協會事項；
 - (十七) 缺乏照顧之母子及寡婦之福祉事項；
 - (十八) 兒童及孕婦，其他母性保健之改進事項；
 - (十九) 改善孕婦及乳幼兒之特殊疾病預防及營養事項；
 - (二十) 有關優生保護法施行事務中之受胎調養事項；
- (三) 除前款所列舉者，謀求兒童、孕婦、其他母性及精神薄弱者之福祉事項。但隸屬於其他局主管者除外。



日本厚生省組織架構圖

四、香港的兒童福利行政體系

中央主管機關為社會福利署，由五個科、五個區域總辦事處及十三個分區辦事處組成，其中包括家庭及兒童福利科在內。其服務範圍包括：家庭個案工作服務、執行有關照顧或保護兒童及少年的法定責任、保護兒童服務、監護兒童服務、兒童住宿照顧服務、寄養服務、領養服務、幼兒中心服務、幼兒中心繳費資助計畫、受虐待婦女住宿服務、家務助理服務、家務指導服務、予露宿者及床位寓所住客服務、臨床心理服務、家庭生活教育、家庭生活教育資料中心、體恤安置、慈善信託基金、家居照顧示範及資源中心和家庭資源及活動園地等。

五、韓國的兒童福利行政體系

韓國社會福利中央主管機關則為保健社會部，下設總務課、社會福利政策室、保健局、衛生局、醫政局、藥政局、醫療保險局及國民年金局。其中社會福利政策室底下設有福利政策課、福利支援課、生活保護課、自立支援課、殘障課、家庭福利課、老人福利課、兒童福利課、及婦女福利課等。其中與兒童及家庭福利直接相關者為家庭福利課與兒童福利課。

家庭福利課掌理下列事項：

- (一)有關家庭福利行政綜合計畫之研擬及調整；
 - (二)健全的家族制度及敬老尊賢思想之發揚，及其相關之調查、研究與宣傳；
 - (三)家庭禮儀之普及與實踐；
 - (四)對家庭問題之商談及指導；
 - (五)家庭福利關聯團體之指導、培育及監督；
 - (六)有關托兒管理工作之事項；
 - (七)有關土葬、火葬及墓地等之管理。
- 兒童福利課則掌理下列事項：
- (一)有關兒童福利行政綜合計畫之研擬及調整；
 - (二)有關兒童福利之調查、研究；
 - (三)兒童福利設施（殘障兒童、流浪兒及托兒設施除外）之支援、培育；
 - (四)殘障兒童之職業輔導；
 - (五)兒童福利關聯團體之指導、培育及監督；
 - (六)有關兒童認養之事項。

叁、中央兒童局的功能與組織

一、民間的期待

兒童福利聯盟文教基金會於民國八十四年八月起，即舉辦一系列活動，以促使兒童局早日成立，其活動及訴求內容詳見下表，包括：

表一 民間推動成立兒童局大事紀

活動時間	活動形式	內容
84年8月	與中國時報合作刊載系列報導	將兒童福利理念及成立兒童局迫切性對社會大眾進行宣導
84年9月3日	萬人簽名連署活動	民衆透過連署活動表達支持成立兒童局
84年9月5日	「推動成立兒童局」公聽會I	由政府單位、立法委員、兒福界學者、律師以及民間兒福機構團體代表出席，發表對成立兒童局的意見
84年10月3日	「兒童局組織條例」座談會	透過上述活動蒐集各方意見，彙整成「兒童局組織條例民間版」，交由立法委員於會期中審議
84年10月24日	兒童機構至立法院陳情請願	邀集數個兒福機構代表，赴立法院陳情請願，督促立委早日將此一條例排入會期審議，此一活動由立委林志嘉與內政部官員共同接受
86年4月1日	「推動成立兒童局」公聽會II	再度召開公聽會，針對兒童局業務範圍、組織編制、對象等議題，邀請政府單位、學者、實務工作者深入討論

在這一系列活動中，民間傳達了成立兒童局的需要，以及相關議題討論意見如下：

(一)「兒童」的年齡定義：我國目前的兒童福利法、少年福利法在法令執行落實於保護業務的經驗中，發現實有其整合的必要性。而在國際上（聯合國兒童權利公約定義兒童之年齡為十八歲以下）的慣例，以及各國兒童福利法的定義中，均以十八歲為兒童之年齡。此外，在上一次（民八十二年）修訂兒福法時，就曾有提案主張將兒童福利法政策對象擴大到包括十八歲以下之人口，並獲得相當多的支持，當時未獲通過的主要原因，是在擔憂兒少法合併後會縮減兒少福利行政資源的考量，因此當時即達成協議，待兒童福利法獨立修正通過後實施五年，服務體制建立模式之後，再行評估修訂，並與少年福利合併考量。因此，兒童局的設置，實應因應現實需要，將政策對象訂為十八歲以下人口。

(二)組織名稱及服務範圍：有鑑於政府部門有意將「兒童局」名稱改成「家庭暨婦幼局」，參與公聽會學者及實務工作者均提出反對意見，一則「兒童局」係依法（兒童福利法第六條）成立，若改成後者，則於法無據；再則，成立「兒童局」乃以兒童本位出發，以兒童為主體，若改為後者，易使孩子為附屬品，也忽略了父親的權利與義務。甚或因加入家庭相關之老人、殘障等其他福利業務，在主管業務過於龐雜的狀況之下，產生福利排擠效應，兒童權益仍未能因而受到更好的保障。

(三)資源整合的需要：兒童福利涉及相關部門眾多，包括社政、戶政、教育、醫療衛生、警政、司法等體系，實非單靠社政單位能以概之，而體系之間的橫向聯繫不足，常造成實務運作上的困難，因此，成立中央主管機關以加強各體系資源之協調整合，實有其必要性。

(四)人力、經費不足：目前兒福法、少福法、少年事件處理法和兒童及少年性交易防治條例的落實問題，歸根究柢，都是因為人力與經費的缺乏。故當務之急應儘速依法成立中央之專責單位，推展兒童暨少年相關業務，設計合理的組織架構並增加適當的人員編制與經費，才能落實相關法令。

基於上述來自民間的聲音，兒童福利聯盟文教基金會結合相關專家學者，草擬出「兒童局組織條例」草案，交由林志嘉立法委員提交立法院審議。在組織架構上，主要分為五組，分別是綜合規劃組、兒童保護組、特殊兒童療育組、托育服務組及親職教育組，在編制層級方面，除置局長一人、副局長一至二人，另於「組」之下設「科」，設科長十至十九人，員額總計五十二至一百零二人（請參考附件一）。

二、行政部門的規劃

近年來，社會問題層出不窮，同時，人民對福利意識的覺醒，迫使民意機關與政府部門進行相對的回應。但是我們看到，立法院於第一屆第八十九、九十會期及第二屆第一會期第四次大會雖有提案設立「社會福利部」，並決議「建請行政院研處」，行政院亦為修訂行政院組織法而成立「行政院組織法研究修正小組」，惟至今歷時八年餘，行政院對於社會福利專責組織之調整，卻仍未做適當、具體的回應（蔡明珏，一九九七），以致兒童福利法頒佈至今已五年，卻仍不見行政院依法成立兒童局。

然而在民間團體的努力，藉由社會大眾簽名連署、舉辦公聽會、座談會，加上民國八十五年十二月三十、三十一日全國治安會議中，副總統暨行政院長連戰先生，於會中宣佈在內政部中依法成立兒童局，以宣示政府部門對兒童安全、兒童福利議題的重視，才為兒童局的誕生踢上臨門一腳，促使內政部加速進行兒童局之組織架構、人員編制、職掌等研擬，而有了「內政部兒童局組織條例草案」的誕生。（請參考附件一）。

由內政部提出的原始版本中，規劃編制員額原為九十至一百二十人，其中設局長一人、副局長兩人，下設五組、十五個科，服務對象則涵蓋十八歲以下之兒童與少年，是與民間提出的版本較為接近。但是經由內政部及行政院審查時，強調機關精簡原則，原草案規劃

之組織及員額被縮減為三分之一規模：局長職等被降一至二等，兩名副局長和十五個科的編制被全數刪除，五個組被減為三個，員額剩三十五人，是一個迷你小局。

爲有效抑制政府部門之不當膨脹，避免冗員充斥，精簡政策實有必要。然而，就兒童福利行政主管機關之規劃而言，持此意見其實是相當弔詭的。我們可清楚看到民間的需求，其中十分重要的部分即爲人力、經費預算的不足，而期盼能藉由兒童局的成立，擴充編制人力，以提供兒童更完備的福利服務。同時，組織格局規模應視業務需求而定，人員編制的多寡亦會影響業務規劃的廣度與深度，因此，內政部所規劃的組織條例，實有再商榷的必要。

二、政策議題討論

(一)兒童局應有之功能：

我國兒童福利法第七條明文規定：「中央主管機關掌理左列事項：一、兒童福利法規與政策之研擬事項。二、地方兒童福利行政之監督與指導事項。三、兒童福利工作之研究與實驗事項。四、兒童福利事業之策劃與獎助及評鑑之規劃事項。五、兒童心理衛生及犯罪預防之計畫（劃）事項。六、特殊兒童輔導及殘障兒童重建之規劃事項。七、兒童福利專業人員之規劃訓練事項。八、兒童福利機構設置標準之審核事項。九、國際兒童福利業務之聯繫與合作事項。十、有關兒童福利法令之宣導及推廣事項。十一、兒童之母語及母語文化教育事項。十二、其他全國性兒童福利之策劃、委辦及指導事項。」可以瞭解中央主管機關所應發揮的功能在於政策研擬、評估、資源整合、以及監督等。且參考美國兒童家庭署（ACE）與兒童、少年及家庭處（ACYF）的職權，認爲，我國兒童局的功能應涵蓋這兩層級組織之功能，因此，歸納我們對兒童局功能的期待有六點：

1. 中央相關政策法規之規劃、制訂與監督。
2. 財務規劃與資源整合。
3. 人員培訓與指導。
4. 全國性準則與規範的訂定與評鑑。
5. 從事相關研究調查，並建立資料庫。
6. 相關單位之協調與聯繫。

(二)行政體系規劃：

如果中央政府成立兒童局，是有誠意達成上述功能任務，最重要的考量就是應賦予該局充裕的行政資源與適當的行政位階。換言之，兒童局的組織規模，在行政體系中的位階，和清楚界定的服務對象與服務內涵，是規劃兒童局的充要條件。

1. 行政位階：在我國「兒童局」的位階上，參照美國、日本、韓國、香港等經驗，筆者認爲長程計畫應以規劃、設置「社會福利署

「為中央主管機關，下設「家庭及兒童局」，將來可歸併或在其底下再細分出「兒童」一局，如此是一個較為完整、分層負責的架構。然而就現實面的考量，短期之內不易見到「社會福利署」的設置，但依法卻應儘速成立兒童局，因此，希望能在內政部底下先設置兒童局，統整全國兒童福利業務，待時機成熟，社會福利署成立，再將中央最高主管機關回歸到社會福利署，此乃過渡時期的權宜之計。

2. 規模：就內政部提出的兒童局組織條例草案版本而言，可發現在人員編制上仍屬不足，其編制三十五人，雖較目前社會司承辦兒童福利的專業人員二·五（蔡明珏，一九九七）增加很多，但此一編制扣除主管、督導階層及人事、主計等幕僚、行政人員，所剩之專責人員可能不足二十人。然而中央主管機關所需掌理之事項何其龐雜，以如此有限的人力，是否能擔負起此一重責大任，令人懷疑。

3. 名稱與服務對象：聯合國兒童權利宣言第六條中，明白而詳盡地規定，兒童需要愛與瞭解，以利其人格之充分和諧發展。兒童應儘可能在其父母之負責照顧下成長；若非非常特殊情形外，不應使其與母親分離。而我國兒童福利法第三條亦明文規定：家庭應負保育兒童之責任。然而，兒童與家庭或父母的需求並非總是一致的。兒童權利也須獨立存在於立法體系中，和父母成人權利同等列入考慮（馮燕，一九九七）。故如將名稱改為「家庭局」或「婦幼暨家庭局」，不啻又將兒童的位階矮化為家庭的附屬地位，而喪失了以兒童本位出發，為兒童最佳利益著想的出發點。以「兒童局」為名，絕非不考慮婦女及整體家庭的利益，畢竟，最適合兒童成長的環境還是家庭，只是更加強調兒童的主體地位。

（三）中央與地方分權：

美國素以聯邦（中央）與州（地方）政府分工層級明晰著稱，而在兒童福利行政體系上，Costin (1984) 指出，美國公立機構擔負了大多數兒童經濟援助與三分之二的其他福利服務。美國龐大的科層體系，仍能相當均衡地提供全國各地水準相近的福利服務措施，實應歸功於中央與地方政府分權的明確與適當性：聯邦政府負責方案計畫、行政與提供財源，而地方政府主管推動由地區性機構提供的直接服務。此外，聯邦政府中的兒童局，其主要業務內容為進行大規模的需求、現況調查，提出報告，對各州的工作人員提供諮詢，指導其發展創新方案。自一九三五年社會安全法案(Social Security Act)通過後，更確立了聯邦政府出錢、州政府出力的服務輸送合作模式。

再看我國兒童福利法中明文規定中央與地方政府的掌理事項：中央政府的職掌以立法研擬、福利規劃、研究規劃與獎助評鑑為主；省（市）政府則以協調、監督下級政府及有關福利設施；地方政府則直接負責福利服務方案的推動和各公、私立社會福利機構的監督事宜。這樣的分工，其實是相當清楚與切實可行的，但卻因為中央主管單位「兒童局」的遲遲未見成立，而無法落實兒童福利法中中央與地方分權的美意。

同時，省縣自治法通過施行後，地方政府對人事編制、任用，雖有較大的主導權，但礙於必須經過地方議會同意，而民意機關實為政治角力之處，是否能切實反映沒有選票的兒童之權益，令人憂心，加上經費預算的編列，仍必須經過中央政府同意，故主導權仍在中央。由此觀之，要落實兒童福利法中央與地方分權的設計，唯有儘速成立兒童局，以進行通盤性的政策規劃。

更重要的是，兒童福利法的落實，要靠基層社會工作者和兒福行政人員，兒福法第六條亦規定，兒童福利主管機關應設置承辦兒童福利業務之專責單位，在省（市）為兒童福利科，在縣（市）為兒童福利課（股）。若地方政府不積極加以修編，則不可能達成此一目標。也唯有中央率先成立兒童局，採取守法的行動，地方政府才可能產生動機，起而效尤，進行組織與人員配置的修編。

肆、結 論

歸根究柢，兒童局的成立乃整體兒童福利輸送體系最重要的一環，透過兒童局「中央主管機關」的角色，由上而下，統籌辦理兒童福利政策規劃、評估、法令訂定與修訂、編列預算等。不論是從法制面來落實兒童福利法的制訂、從實務面回應民間的需求、或從學理上來探討政府與民間的分工以及中央、地方分權建構，在在均支持兒童局儘速成立。儘管兒童福利法修訂通過至今已屆滿五年，我們仍欣然期盼兒童局不再是「只聞樓梯響，不見人下來」的局面。

參考文獻：

- 行政院研究發展考核委員會 日本厚生省、韓國保健社會部組織法規彙編 一九九三
- 郭靜晃、彭淑華 兒童福利政策之研究 內政部社會司 一九九五
- 馮燕、郭靜晃、秦文力 兒童福利法執行成效之評估 行政院研究發展考核委員會 一九九一
- 馮燕 制度化兒童少年福利政策探討 社會政策與社會工作學刊 一二 一九九七 頁七三～九八
- 馮燕 托育服務－生態觀點的分析 台北 巨流圖書公司 一九九七
- 蔡明珉 內政部兒童局組織條例草案評估報告 立法院立法諮詢中心法案評估報告 一九九七
- Costin, L. B., & Rapp, C. A. (1984). Child welfare: Policies and practice. New York: McGraw-Hill Book Company.
- 美國衛生暨人群服務部 <<http://www.hhs.gov/>>與 <<http://www.acf.dhhs.gov/>>網路資料

附件一：「內政部兒童局組織條例草案」條文對照表

行政院 版 條 文	民 間 版 條 文	說 明
法案名稱 「內政部兒童局組織條例」	法案名稱 「兒童局組織條例」草案	
第一條 本條例依兒童福利法第六條第二項及內政部組織法第八條之一規定訂訂	第一條 本條例依兒童福利法第六條規定設立兒童局，隸屬內政部，掌理有關兒	行政院版： 一、依兒童福利法第六條第二項制訂本條

之。	童福利相關事宜。	例。 二、兒童局為內政部一級附屬機關，其設立應以內政部組織法為依據，爰於內政部組織法增訂第八條之一，亦作為本局設立之法源依據。
第二條 內政部兒童局（以下簡稱本局）掌理下列事項： 一、兒童福利法規及政策之研擬事項。 二、地方兒童福利行政之監督及指導事項。 三、兒童福利工作之研究及實驗事項。 四、兒童福利事業之策劃與獎助及評鑑之規劃事項。 五、兒童心理衛生及犯罪預防之計畫事項。 六、特殊兒童輔導及身心障礙兒童重建之規劃事項。 七、兒童福利專業人員之規劃訓練事項。 八、兒童福利機構設置標準之審核事項。 九、國際兒童福利業務之聯繫及合作事項。 十、有關兒童福利法令之宣導及推廣事項。 十一、兒童之母語及母語文化教育事項。 十二、其他全國性兒童福利之策畫、委辦、督導及與婦女有關之兒童福利事項。 前項第五款、第六款、第十一款所定事	第二條 內政部兒童局（以下簡稱本局）掌理左列事項： 一、兒童福利法規及政策之研擬事項。 二、地方兒童福利行政之監督及指導事項。 三、兒童福利工作之研究及實驗事項。 四、兒童福利事業之策劃與獎助及評鑑之規劃事項。 五、兒童心理衛生及犯罪預防之計畫事項。 六、特殊兒童輔導及身心障礙兒童重建之規劃事項。 七、兒童福利專業人員之規劃訓練事項。 八、兒童福利機構設置標準之審核事項。 九、國際兒童福利業務之聯繫及合作事項。 十、有關兒童福利法令之宣導及推廣事項。 十一、兒童之母語及母語文化教育事項。 十二、其他全國性兒童福利之策劃、委辦及督導事項。	行政院版： 一、依兒童福利法第七條第一款至第十二款之規定，明列本局掌理業務事項之範圍。 二、為因應民間對婦女福利之需求，及考量婦女福利與兒童福利密切相關，於第十二款明定與婦女有關之兒童福利業務。 三、第一項第五款第六款及第十一款所定事項，均涉及相關機關之主管事項，爰於第二項明定應由相關機關會同本局辦理之。 民間版： 一、明定本局之掌理事項。 二、掌理事項依據兒童福利法第七條規定。

項，由行政院衛生署、法務部、教育部會同本局辦理之。		行政院版： 明定本局依掌理業務性質分設三組。
第二條 本局設福利服務組、保護重建組、綜合規劃組，分別掌理前條所列事項。	第三條 本局設五組，綜合規劃組、兒童保護組、特殊兒童療育組、托育服務組及親職教育組，分別掌理前條所列事項，並得分科辦事。	民間版： 一、本局業務範圍甚廣，爰設五組，分掌前條所列事項，各組並分科辦事，分工合作，並由綜合規劃組統籌協調相關單位機關的合作事宜。 二、各組科掌理事項，於辦事細則明定之。
第四條 本局設秘書室，掌理文書、印信、出納、庶務、議事、編印及其他不屬於各組、室事項。	第四條 本局設秘書室，掌理文書、印信、出納、庶務、議事、編印及其他不屬於各組、室事項。	行政院版： 明定本局秘書室之掌理事項。 民間版： 明定本局秘書室，掌理文書、印信、出納、庶務、議事、編印及不屬於各組之事項。
第五條 本局置局長一人，職務列簡任第十一職等至第十二職等，綜理局務並指揮監督所屬人員。	第五條 本局置局長一人，職務列簡任第十三職等，綜理局務；副局長一人或二人，襄理局務，職務列簡任第十二職等。	行政院版： 明定本局置局長一人及其所列官等、職等及職掌。 民間版： 明定本局置局長一人，副局長一人或二人。
第六條 本局置主任秘書一人，職務列簡任第十職等；組長三人，專門委員一人，職務均列薦任第九職等至簡任第十職等；室主任一人，職務列薦任第九職等；視察一人，職務列薦任第八職等至第九職等；專員十人，職務列薦任第七職等至	第六條 本局置主任秘書一人，組長五人，職務列薦任第九職等至簡任第十一職等；專門委員二人，職務均列薦任第九職等至簡任第十職等；室主任一人，職務列薦任第九職等；秘書一至二人，職務列薦任第八職等至第九職等，其中一人職	行政院版： 明定本局所置人員之職稱、官等、職等及員額。 民間版： 一、明定本局組長等各職務之列等。 二、本局組織編制員額第五條、第六條、

第八職等；設計師一人，職務列薦任第六職等至第八職等；科員十一人，職務列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等；辦事員二人，職務列委任第三職等至第五職等；書記一人，職務列委任第一職等至第三職等。	務得列簡任第十職等；科長十人至十九人，職務列薦任第九職等；視察二人至四人，專員六人至十人，職務均列薦任第七職等至第九職等；科員二十人至四十五人，職務列委任第四職等至第五職等，其中科員十五人，職務得列薦任第六職等至第七職等；辦事員一人至五人，職務列委任第三職等至第四職等；書記一人至五人，職務列委任第一職等至第三職等。	第七條、第八條所列員額共為五十二人至一〇二人。
第七條 本局設人事室，置主任一人，職務列薦任第八職等，依法辦理人事管理事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。	第七條 本局設人事室，置主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等，依法辦理人事管理事項。 人事室所需工作人員，應就本條例所定員額內派充之。	行政院版： 明定人事室所置人員之職稱、官等、職等及職掌。 民間版： 明定人事室，辦理人事事項。
第八條 本局設會計室，置會計主任一人，職務列薦任第八職等，依法辦理歲計、會計及統計事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。	第八條 本局設會計室，置主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等；依法辦理歲計、會計及統計事項。 會計室所需工作人員，應就本條例所定員額內派充之。	行政院版： 明定會計室所置人員之職稱、官等、職等及職掌。 民間版： 明定設會計室，辦理會計統計事宜。
第九條 第五條至第八條所定列有官等、職等人員，其職務所適用之職系，依公務員任用法第八條規定，就有關職系選用之。	第九條 第五條至第八條所定列有官等、職等人員，均應依公務人員任用法取得任用資格；其職務所適用之職系，依公務員任用法第八條規定，就有關職系選用之。 本局組長以上之人員及視察、三分之二以上之科長、二分之一以上之專員，應具社會工作專業資格之限制。 前項社會工作專業資格，在辦事細則	行政院版： 配合新人事制度有關規定，訂定本條。 民間版： 一、明定本局人員任用資格及各職務職系適用之依據。 二、專業背景資格限定，可建立本局之專業性，以吸引專業人才，並配合未來社會工作專業人員資格制度；非直接相關

	中另訂之。	科系者，其資格認定可用經歷等代之。 三、視察需學有專精，以徹底有效地執行。 民間版： 有關委員設置應另訂委員設置要點條例規範之。
	第十條 因兒童福利業務需求，本局應設置兒童福利促進會或相關諮詢委員會。	
	第十一條 本局對外行文，以內政部名義行之，但關於左列事項，得由本局名義行文： 一、遵照部頒指示應行轉知事項。 二、依照部定辦法督導進行事項。 三、曾經報部核准事項。	
第十條 本局辦事細則，由本局擬訂，報請內政部核定。	第十二條 本局辦事細則，由本局擬訂，報請行政院核定發布。	行政院版： 明定本局辦事細則之訂定程序。 民間版： 明定本局辦事細則之擬訂及核定機關。
第十一條 本條例自公佈日施行。	第十三條 本條例自公佈日施行。	行政院版、民間版： 明定本條例之施行日期。

◎王培勳教授評述「我國中央兒童局的功能與意義」

馮教授的文章中，先討論我國兒童人權的現況，再說我國的兒童福利政策，並評估我國當前的兒童福利行政體系，還引用了美國的例子來彰顯我國對兒童福利推動之不夠積極與落實，進而呼應政府儘速遵照新修正的兒童福利法設立專責機構——中央兒童局。

馮教授在論文中引用了不少資料，包括多位學者的論文、研究報告、政府的資料等，內容充實，甚為敬佩，但有兩點建議請馮教授參考：

一、馮教授為國內知名的社會工作學者，不管是理論與實務，均有極大之貢獻，特別是兒童福利方面，馮教授更是表現出色，對於推動兒童局的成立，更是大聲疾呼、不遺餘力，我們不否認當前我國的社會行政體系極不健全，致使甚多社會政策的推動常感力不從心，而強化社會行政組織，健全社會行政體系也是國內社工學術界及實務界多年來的期盼與努力的目標，但應強化、健全的不應只是兒童福

利體系，其他如老人、青少年、身心障礙者、低收入戶……亦應一併考慮，否則，每一族群均要求比照辦理，政府又如何滿足他們的需求？

二、馮教授文中，對政府規劃的兒童局之人員編制極不滿意，並提出民間版本以作對照，我們絕不反對成立兒童局，但不可否認的，兒童福利行政是社會行政的一環，不管是現在的社會司，或是將來可能成立的厚生部或社會福利部，兒童局局長的職等都不應高於社會司司長，特別是現在的規劃，社會行政尚未獨立成部之際，兒童局是屬於內政部的一個單位，掌管的是兒童福利行政，社會司掌管的是老人、婦女、少年、身心障礙者、低收入戶等等，結果社會司長只有十二職等，兒童局長反而十三職等，此於體制亦不合。另外，社會司目前掌管所有社會行政業務，全國編制內人員加上約聘僱人員亦僅六十二人，如果兒童局之人員編制反超過社會司，衡諸目前的情況，亦有困難。

《第一次論文發表及討論》

主持人：中華民國青少年兒童福利學會理事沙依仁教授

論文發表人：陽明大學衛生福利研究所所長萬育維教授

論文題目：社會工作專業與兒童福利

論文評述人：東吳大學社會工作學系莫藜藜教授

論文內容：

社會工作專業與兒童福利

社會工作緣起於對貧窮家庭兒童的關懷，而兒童問題的複雜性也促使了社會工作專業向更專業化邁進

兒童是人生發展重要階段，從第一次世界大戰後，各項的國際兒童權利典章，均強調基本權利與特殊兒童的保護，前者如「有權獲得親愛、關愛和了解」、「有權獲得足夠的營養和醫學的照顧」、「有權免費接受教育」、「有權獲得遊玩及娛樂的充分機會」、「有權學習成為社會有用之人及發展其個人能力」與「有權獲得在和平及友愛的領域中長大」，後者如「假如傷殘，有權獲得特殊的照顧」、「有權在災害期間首先得到救濟」。由於兒童的生理、心理、社會能力均在發展階段，須受到照顧以使之健全。因此，透過相關法規、專業的保障和協助為之必要。事實上貧窮家庭的兒童問題是社會工作起源的最初關懷。不論是英美早期兒童福利的發展，對於工業革命之後帶來的童工和家庭解組的問題都有相當的關注。我國早期的兒童福利也著重不幸兒童的照顧尤其是戰亂造成的孤兒、棄兒和流浪兒童，至於托兒所、婦嬰營養和休閒活動等得到重視是民國四十年以後的事情。發展到現在是以兒童保護、托育服務和發展遲緩早期療育三大面向為主。任何一個專業服務的發展不可能真實的存在，一定是與其他的社會脈絡有關，本文先探討兒童福利的發展與現況，再探討社會工作專業的貢獻與在面對社工師法通過之後應加強之處，最後提出未來應有的自我期許。

一、兒童福利的發展與現況

兒童福利的發展早期以問題取向(problem orientation)為主，針對有特殊需求的兒童，如貧困失依兒童、受虐兒童、行為偏差或情緒困擾兒童、殘障兒童等，所施予之救助、保護、矯正、輔導、或養護等措施；到目前的以發展取向(development orientation)為主，關懷的對象擴及至一般兒童健全生活所需之服務，包括福利措施、衛生保健、兒童托育教育及司法保護等領域。簡單而言，發展的脈絡是從貧困無依到一般兒童的健全生活、從機構收容到家庭為基礎的服務方案、從以兒童本身為主到以家庭生態考量。這些關懷透過政策、法規和社會工作專業的運作設計其父母不能協助或改善兒童發展時，透過國家與專業的力量以支持、補充或代替來保障兒童需求的滿足。所謂的支持性服務，是兒童福利問題的第一道防線。當家庭結構仍然完整，但家庭關係及親子關係產生緊張，使其成員蒙受壓力，假使其壓力持續進行，會導致結構破壞如離婚、分居、遺棄或其他危機時，則經由：以家庭為基礎的計畫(home-based programs)和兒童保護機構所提供的支持性服務，並運用家庭本身力量，增強、強化父母親的努力，處理父母婚姻衝突，免於對兒童不良影響，努力減低親子關係的緊張，而使得家庭功能得以修補、維持，進而改善。其具體內容包含了：兒童與家庭諮詢服務、親職教育、兒童休閒娛樂、托育服務、兒童津貼等。

補充性的服務則為兒童福利服務第二道防線。因父母親角色不適當的執行導致嚴重的損傷親子關係，但其家庭結構只要透過補助，子女仍能繼續生活在家庭中，並不會受到傷害。這類的補充性服務是從家庭系統之外來協助，包括：家庭經濟補助、家務員服務和托育服務等。

替代性服務是兒童福利第三道防線。當子女限於非常危險境地，需要短暫的或永久解除親子關係。替代性的家庭如寄養之家、收養的家庭，或者兒童教養機構，提供兒童居住之處。代替家庭可能與正常家庭結構相同的，如寄養家庭或收養之家，或院外的家如育幼院、

中途之家、少年訓練學校，或其他針對情緒上的兒童收容教養機構。這種替代可能是臨時性的，或者永久性，重要的是在「兒童最佳利益考量」的原則下決定替代時間的長短。

按照兒童福利法中所列之重要工作可以歸納成以下四點：而當前重要工作項目及執行情形，包括：1. 持續兒童寄養與生活扶助；2. 育幼和托育機構；3. 加強兒童保護與親職教育輔導；4. 規畫發展遲緩兒童早期療育體系。然而目前兒童福利在實行上遭遇困難與待改進之處包括：

(一) 育幼機構轉型，從消極救濟到積極的保護與發展，觀念改變困難

國內長久以來的育幼機構均屬保守與消極照顧失依兒童，但是由於社會變遷及需求改變，機構已無法滿足所有的需求，因應之道必須加強訓練、透過評鑑、巡迴輔導的辦理、交流學習且灌輸新的經營理念。

(二) 兒童保護專業人力的不足

兒童少年保護熱線中心的規劃是工作人員二十四小時在辦公室待命，救援緊急個案，但是由於社會工作人力的不足，無法落實此項作法，除各縣市能夠及增聘社會工作人員之外，在技術上應配帶呼叫器或大哥大方式以便在情況危急連絡處理個案，同時建立社會工作人員安全制度。

(三) 結合民間力量辦理社會福利事業的落實仍有待突破

由於民間機構在接受政府委託時必須自籌人事經費與土地建築，但是民間機構卻往往面臨熱忱有餘而專業人才難覓的困境，在人事費缺乏的情況之下動用志工卻不能滿足機構經營的需求，未來應積極爭取內政部獎助委託機構的專業人事費，並提供土地及建築，政府透過合約書的規範及積極落實委託的福利服務。

(四) 兒童保護資源無法達到跨局處、專業的整合

兒童保護個案及其親生家庭或施虐者都需要做心理輔導或治療，而個案需要獲得安置、教育及保護，施虐者則需要親職教育等福利服務，以幫助兒童早日回到正常的親生家庭，並防止虐待事情發生，為達到此一目的，必須由不同的專業提供跨專業的服務，但是專業之間往往由於訓練基礎不同、行政體系不同而造成相互結合的阻礙，未來除了在政策上制定之外，透過研討會或訓練的方式流通彼此專業間資訊、並進行人力的培訓與規劃及個案管理的強化增加資源整合、連結不同機構的能力。

(五) 發展遲緩兒童早期療育的安置資源不足

內政部與衛生署為了將發展遲緩兒童早期療育落實到每個縣市，特別於八十六年分別提出發展遲緩兒童早期療育試辦計畫及發展遲緩兒童聯合鑑定中心試辦計畫，於台北市、花蓮縣、台中縣、台南市及高雄市，共同執行個案通報、轉介、鑑定等工作，但是在執行的過程中卻發現後續安置資源相當不足，包括托兒所、幼稚園不願意接受發展遲緩兒童就讀、療育復健機構名額已滿、醫療院所復健科治療

師缺乏，個案必須等待一段時間後才能夠獲得服務。在回歸主流的趨勢之下未來應從托兒所與幼稚園著手，鼓勵增加收托意願或名額，同時應加強各縣市內的護專、技術學院、師專、醫學院；等與早期療育相關專業人力培育單位與醫院和社福機構，共同辦理在職訓練以因應現階段人力不足，未來校內的專業課程更應做及早的規劃。

(六) 寄養家庭的照顧品質和能力的問題

根據余漢儀（一九九七）的研究指出，目前台灣的寄養家庭中，孩童和寄養家庭成員相處算和諧，但仍有近半數孩童是想回原生家庭的。如何調整寄養家庭對孩童的期望、對其原生家庭的負面觀感、或者是與孩子討論寄養費用、寄養期限的存在等，都是委託機構須面對的寄養家庭訓練課題。令人憂心的是，不少寄養家庭仍對親職、母職、及低社經家庭存有刻板印象，未能突破親子關係之迷思。由於受虐孩童在原生家庭中曾有特別的經驗，和一般孩子有所不同，若寄養父母完全昧於此事實又沒有經過必要的訓練，無疑會讓孩子再次經歷成人世界的拒絕，一再的受傷將更加扭曲他們對人際關係的看法；而寄養家庭所遭遇的挫折更由許多實證研究中證實。因此，來往工作於原生家庭及寄養家庭的社工員，是協助寄養孩童統整不同生活經驗的重要人物。如何把握機會作人際關係的正面示範，並激發其對事物的主控感，從而預備孩童面對寄養照護結束後的去處，應是專業工作人員採取「充實權力」(empowerment)原則的主要目標。

二、社會工作專業知識的加強

(一) 福利生態觀的理論

生態觀的兒童福利，是強調從兒童本身出發，基於兒童的人權與發展需要，來解析兒童與其成長環境間的關係，以瞭解影響兒童順利完成發展任務的各種關係因素，進而能對兒童的成長過程，有一個完整的認識。在獲得兒童成長的整體觀後，才有可能進行全方位的兒童福利政策分析，或針對某特定問題尋求解答，或在兒童的生活空間中，找出服務輸送的介入策略與入手處。

生態觀中強調整體性(holistic)和人與環境之間的交流關係，特別強調人在情境中和當前(here-and-now)現實狀況考量的實施原則。社會工作專業發展出來的生態觀模式，主要是圍繞著一個中心觀念：社會工作服務是須在某一種文化或次文化的脈絡中，同時考量個人權利、需求、能力與人生目標，和當時他的社會及物質環境中所有質量的相容性(fit)。其中有兩個基本概念對社會工作實務運用相當重要：

1. 交流(transaction)

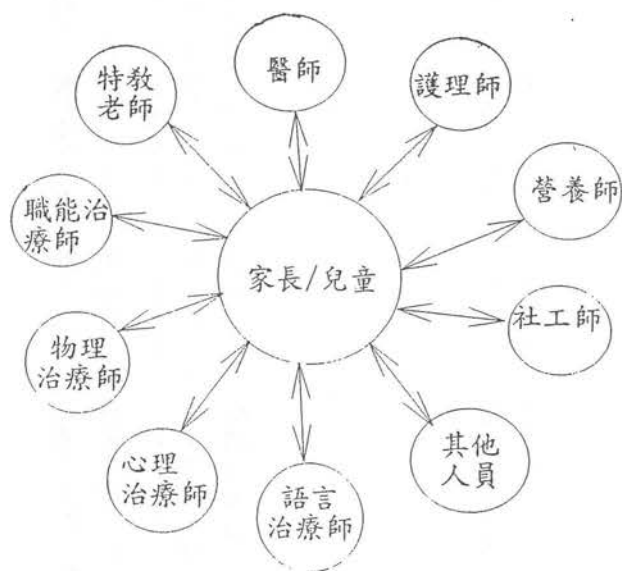
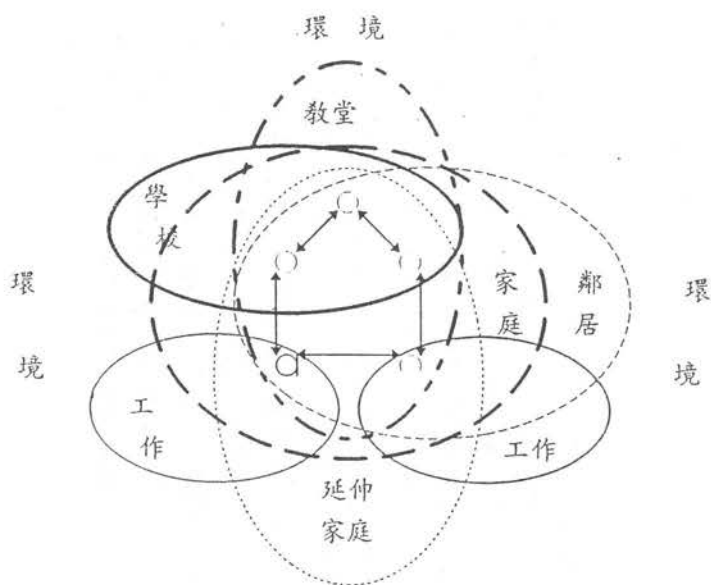
在一個人與其環境形成的單位中，不斷地會有人與環境間互換交流發生，每一次的交流累積，使得人與環境得以互相模塑，互為改變或互相影響。在社會工作面對問題中，有相當多的複雜情境，是無法用單純的原因(cause)和結果(effect)來分析的，這種互為因果的解釋，會造成怪罪受害者的傷害(blaming the victim)。

2. 適應(adaptedness)

所謂適應，是指人與環境之間各種交流情形，均能達到令人滿意的效果。也就是說，個體與物理環境中的時間、空間等面向、社會環境中的組織、政治經濟結構政策等等，皆能正面地支持或提昇其成長、發展、生理及情緒的滿足感。

社會工作生態觀所談的適應，是指一方面投入積極地努力、去設法改變個人以使其有能力去抓住環境中的機會，一方面也努力改善環境，使其對個人的需求、權利和目標有更佳的反應。

以上圖為例，一家當中有五個成員，父母二人有工作，另外三個孩子，父母本身也是原生家庭的一分子，他們會有自己的父母以及為人子女者的角色，當然這個家庭每天會與鄰居發生互動和交流或參與社區自治組織與更大的環境。在多元而且複雜的交流之下如何幫助每一個成員發揮角色功能達到適應目的是相當必要且重要的。



圖一 多專業團隊模式 (Multi disciplinary model)

(二)專業合作的策略

專業的分化與科層化分工是社會發展必然的趨勢之一，而這種專精的走向對於一個需要靠專業整合與科層協調才能得到整體性服務弱勢群體而言是一個相當不利的事實，不論從法理上或由學術研究發現來看，以發展遲緩兒童的早期療育為例就是一個重視團隊工作強調專業整合的領域，因為兒童的療育計畫包含了醫療、復健、特殊教育、幼兒教育、社會福利等專業的參與，美國政府為了促使早期療育專業的整合除了以實驗性質的方式來實施早期療育專業整合，更透過PL98-199、PL99-457等法令來強制規定以團隊工作的方式提供服務的各項細節，同時確立政府必須發展全面性、協調及專業整合的跨機構服務體系，因此聯邦政府成立了「機構協調中心」(State Interagency Coordinating Council)來促使各地方提供專業整合的服務。

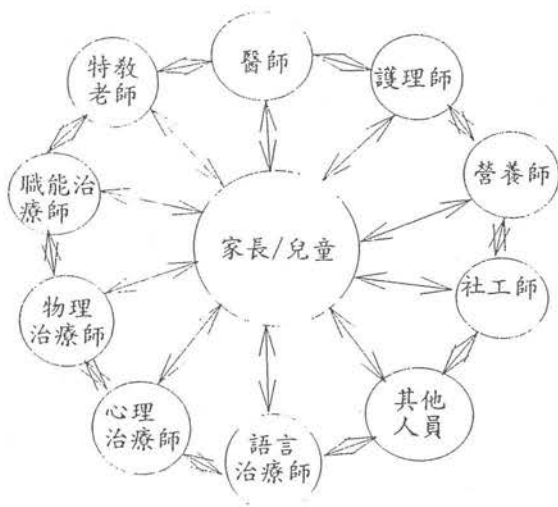
若仔細來看，一般來說專業團隊模式大致可分為三種(Brimer, 1990; Effgen, 1994, 引自廖華芳等，民八十六)：

1. 多專業團隊模式 (multi-disciplinary model) 「請見圖1」
2. 專業間團隊模式 (inter-disciplinary model) 「請見圖11」
3. 跨專業團隊模式 (trans-disciplinary model) 「請見圖11」

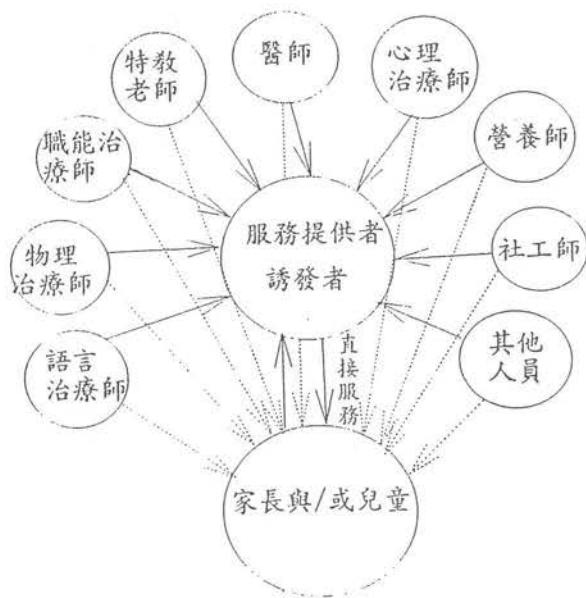
上述的每一個團隊模式都各有特色，對於年齡較大且非重度發展障礙者，採專業間團隊模式較理想，然而專業間團隊模式的缺點是需要花較多時間於討論會中，故若在制度建立良好的機構中不同專業間有相當共識書面資料齊全，則可採多專業團隊模式，三個模式的內涵的比較如下表。

表一 三種專業團隊模式比較表

項 目	多 專 業 的 科 際 整 合	專 業 間 的 科 際 整 合	跨 專 業 的 科 際 整 合
評 量	各小組成員分別做評量	各小組成員分別做評量	小組成員與家庭共同為小孩做一發展性評量
家長參與	小組成員各自與家長會談	家長與整個小組或小組代表會談	家長為整個小組中主動、全程參與之一份子
擬定個別化服務計畫	小組成員各自撰寫擬訂自己專業領域內之目標	小組成員須彼此分享各自所擬之目標	小組成員及家長，依家庭之需求及資源擬定服務計畫
計畫實施者	小組成員各自實施屬於自己專業目標	小組成員各自實施屬於自己專業之目標，但在可能的範圍內融入其他專業之目標	整個小組選定一個固定負責人實施該計畫



圖二 專業間團隊模式 (Inter-disciplinary model)

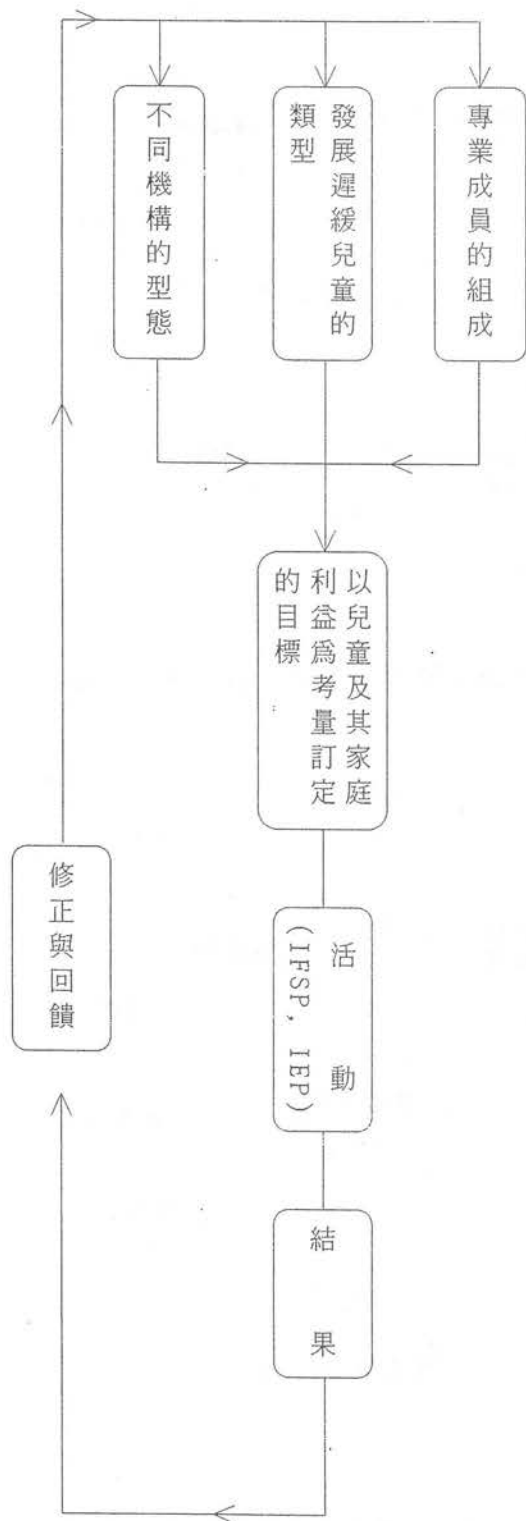


圖三 跨專業合作模式

責任歸屬	小組成員應負責屬於自己專業之目標	小組成員負責屬於自己專業之目標，但彼此交換訊息	整個小組應為其選定主要實施負責人之實施及結果負責
成員間溝通管道	非正式	定期個案討論會	定期小組會議，交換資訊及專業技巧
哲學理念	每位小組成員承認其他專業之貢獻	小組成員願意並能擬訂、分享及實施個多化教育計畫中的服務內容	小組成員承諾彼此應跨越專業界限，彼此相互教導、學習及共同合作，以實施該統整性之服務方案
人員訓練	各自在自己專業領域內受訓	各自做領域內或跨領域之進修	藉小組會議，做跨領域之學習，並改善團隊運作方式

再進一步仍以發展遲緩兒童早期療育為例，團隊運作的流程可以歸納如下：

圖四 團隊運作的動態模式圖（摘自萬育維：從專業整合的角度重新反省社會工作對發展遲緩兒童家庭的角色與任務，民八十六）



(三) 增加對組織互動的了解，透過機構合作確保兒童權益

目前民間兒童福利機構相當多元，不僅是機構屬性上或辦理業務上，因此有關組織互動的知識以及機構自主性……等相關議題也凸顯其重要，依據資源組織互動談的觀點，在組織功能分化及資源稀少下到使組織間相互依存性（interdependence）不斷增加，彼此之間可藉由交易的行動來尋求滿足彼此的需求或達成目標，基於交換理論和資源依賴的觀點，組織會從事合作關係而獲利，而合作關係有其成本及代價，在組織間資源交易的行動中雙方皆付出時間、資源、能量等成本，而Provan(1984)認為有兩種成本或代價也需要考慮，第一是當組織間決定合作後，會增加環境的複雜性，雖然組織間的連結與互動可能會促使他們在應對環境上更有效率，因此此種結合與互動關係是需要設計與管理的，第二是組織間相互依賴的連結與互動可能會影響其組織運作的自主性，組織間所以願意從事資源交易活動，取決於成本的付出與資源取得公平性比較標準，此一比較標準，可能是一個可被彼此容忍的範圍，因此互動關係的持續即表示互動內容是在能被彼此容忍的範圍內。

下圖以發展遲緩兒童為例，按照發展遲緩兒童發展階段不同有不同機構合作的可能。

表二 不同年齡發展遲緩幼兒機構合作的可能性（萬育維，民八十三）

出生年齡	機構間的	合作	基本的	需求
0-2 month	促進健康、心智狀況、社會服務、教育、立法等方面的服務		生物平衡 保護、照顧、參與	
2-8 month	影響照顧者和嬰兒間關係的特別服務		依附 (attachment)	對於周圍環境的好奇與追求
3-10 month	教育、心理治療以及有助於照顧者發展與嬰兒溝通的服務		認識及反應相關行為的線索	
9-18 month	現階段有用於嬰兒的實驗計畫，以及有用的治療教育計畫		行為組成的內化	
17-30 month	加強集中對於兒童心理治療的服務		獲得一些行為上的學習，使其內化為本身的行為能力的表現	
24-40 month	提供合適的、更為獨立及新關係的服務		經過一些主題和影響的因素，來增加兒童表達的能力不同的表現與整合	
			增進表現的能力及實際的潛力	

(四) 對社會網絡關係的了解，拓展機構合作的空間

整體而言，資源是有限的，如何在資源有限的情況下達到使用上的經濟性 (Economics) 與有效性 (Efficient)，是現階段社會福利界共同關懷的議題，就資源管理的觀點而言，了解資源、共享資源與開拓資源是資源再生的重要策略，不論是物質或人力資源都應如此，依據觀察，目前國內的各種機構大部分都是以各自的社會網絡關係來推展業務、集結資源。社會網絡是指一群界定清楚的成員，透過社會關係而連結在一起的組合，成員可以是個人、團體、組織乃至社區或整個社會，社會網絡的連接特色，可以用來了解組織間彼此資源依賴。社會網絡學者強調許多人行為是隱含在網絡關係之中，因此在研究組織交換行為的領域中大都注意到網絡結構。任何一種組織在運作的過程中必須要有良好的運送管道，這也是要靠著社會網絡的掌握，在這些組織創立的當時，能夠動員的資源、人際關係網絡都是既有現成的，也就是創始者只有從個人的關係網絡中找尋可以利用的種種資源，因為只有這些資源管道可以利用，因此，若只以「

資源交換理論」做為分析工具是不足夠的，因為資源交換理論的前提是建立於行動者理性計算之上，而在傳統社會中關係網絡連帶中包含情感成分，如親朋好友的人情因素必須加以考量。

三、社工師法通過之後對於專業倫理的加強與自我反省

如同前文所提，社會工作專業起源於貧困兒童家庭的關懷。但也因為問題的複雜性帶動社工往更專業的方向去發展，去年（八十六）社工師法通過，雖然是台灣社會工作往專業發展的一大步，但更應該進一步省思提昇專業人力素質，以獲得社會大眾認可社會工作的專業價值。面對社會發展福利需求擴張與掌握專業發展的契機，社會工作者如何擁有解決問題能力，符合倫理與期望，是當前重要之事。然而，觀察國內目前社工實務界普遍存在的現象包括：

- 一、社工員流失，離職率偏高。
- 二、社工員本身的無力無助導致的工作士氣低落。
- 三、社工專業表現缺乏評估指標，好、壞無所適從。
- 四、社工倫理有待釐清，專業判斷對、錯沒有標準。

簡單而言，這四個問題歸納成兩個重點：倫理面和知識面，在社工師法通過後，社工師專業能力培養可以分成以下兩個面向，加以分析。一是理論知識的強化，二是專業義務與倫理，有關理論知識的加強前文已論及，以下就專業義務與倫理加以分析。

（一）專業義務與倫理的建構

在服務案主的同時，社工員不僅是運用理論知識、實證研究的發現、實務累積起來的智慧、同事督導的意見，更重要的是個人經驗和直覺判斷也在不知覺的情況下導引案主，有時對案主是好的，但有時卻會造成負面影響，此時，社會工作專業倫理守則和義務就顯得格外重要。在與案主共同工作的每一個階段，社工員的每一個判斷都必須符合專業倫理道德的要求，這樣的自我提醒應該是優於其他方法和技巧的考慮。倫理判斷意味著四種層次，第一，瞭解一個身為專業助人者的法定義務；第二，理解並領悟社會工作倫理守則的價值與意涵；第三，熟悉對於某些案主特有的倫理考量，以及第四，將上述的了解套用到服務的過程中。

1. 專業義務

所謂的專業義務包括以下六項：

（1）照顧的義務

美國不論是學校社會工作專業協會、兒童保護專業協會、臨床社會工作服務、個案管理社會工作協會或是青少年輔導社會工作協會都在相關的法律規定中明訂「給予個案適當、合乎標準的照顧。」因此，個案有權利期待一個有品質、符合標準的照顧服務。而所謂有

品質的照顧意味在預估、診斷和介入的過程中，社工員是依據理論和實證的支持採取的行動，而不是僅憑社工員的直覺和經驗。

(2) 尊重隱私的義務

隱私包括了個案的物理空間，例如：住家、皮夾、抽屜、皮包……等，以及案主告訴社工員的生活事件，除非社工員有足夠的理由，否則不應進入或洩漏。

(3) 保密的義務

由於案主和社工員之間的溝通是屬於一種優勢溝通(privileged communication)，因為相對於案主，社工員是一種優勢地位，在這種不對等的情况下獲得的個人資料，除非有個案的允許，否則不得告知第三者。基本上，案主分享的資料內容是他們的財產，而不是社工員的。即使社工員知道了也沒有使用的權力。就如同一般的財產，如果要轉賣，需要原本持有人的同意，因此社工員若要運用案主提供的資料，必須要有案主書面的同意信函。

(4) 告知的義務

社工員有必要告知案主他可以接受到的服務內容、時間的長短、可能有的危險和成功的可能性，以及費用和機構相關政策。此外，也應該讓案主知道社工員的專業背景和專長。原則上，真正的處遇介入之前，應該給案主一段思考和緩衝的時間，否則，適當的轉介是必要的。

(5) 報告的義務

社會工作者對於某些政府指定的個案類型，基於人身安全和人性保護的立場有報告的義務，兒童保護和老人虐待的個案是很典型的例子，其他的例如觸及刑法的犯罪案件。

(6) 提出警告的義務

在會談的過程中，案主可能會與社工員討論到一些報復或企圖傷害他人的事情。此時，社工員可能採取的方式有三，第一，安排案主在保護性的監督之下暫時性的住院或隔離；第二，告知可能被施暴的對象；第三，請求司法單位的處理。在爭取第二項措施時，與前述保密的義務相違，此時社工員要視個案的憤怒狀況來判定有沒有必要提出警告。因此，在個案記錄中，針對談話內容，引述個案的用語、手勢……等，都是很重要的佐證。以協助社工員和督導共同判斷，同時也是保護社工員不至於被指責違反基本的義務。

2. 不當實務的自我反省

如果違反了上述任何一項義務，都被認為是不當的實務(malpractice)，所謂不當的義務是指「實務工作者的疏忽而無法提供專業要求應該提供的照顧」(Reamer, 1994)。按照Baker的定義是「專業人士違反了專業守則上要求善盡其責的部分而造成案主的傷害，例如訊息曝光、遲到的服務、不當的結案、不當的運用知識和技巧、故意的不正確的資訊提供、財務上的剝奪以及身體的傷害……等。」

在不少對社工員的訴訟案件中，不當的實務可歸類為下列：(1)沒有經過同意的處遇——例如：社工員針對兒童進行處遇並沒有得到父母的允許。(2)不當的專業知識和技巧——案主覺得社工員沒有提供應有的品質的服務內容；(3)沒有盡到通報的義務——案主、家長或政府機構可以控告社工員，有足夠的訊息可以判定潛在的危險而沒有實際的通報行動。(4)對於已通報的個案沒有足夠的證據足以舉證虐待的事實，而且造成當事人名譽上和心理上的損失。(5)沒有諮詢或轉介給適當的機構或專業。(6)沒有預防個案自殺或導致個案自殺。(7)沒有企圖保護第三者——例如：明知案主將去傷害某人而社工員沒有採取應有的措施。(8)不當的結案——例如：家屬可能會控告社工員在案主仍在沮喪和沒有能力的時候結束關係。(9)錯誤的隔離——例如：將案主安置在精神病院或戒酒中心。(10)安置機構的照顧疏忽——家屬可能會控告在安療養機構的社工員和其他的工作人員不當的照顧或疏忽導致的傷害。(11)騷擾或身體不當的接觸。(12)社工員故意企圖引起案主情緒上的創傷。(13)與案主發生性關係並運用專業權威進行脅迫。(14)洩密。(15)不當的契約簽訂——例如：案主認為在一開始的時候社工員讓她覺得她的婚姻可以挽回，甚至提出保證，但是最後仍是以離婚收場，案主控告社工員並沒有履行合約上的結果。(16)對於隱私的侵入——例如：案主控告社工員在調查兒童虐待的時候太過深入私人領域而造成生活上的干擾。(17)由於社工員不實的記載造成案主名譽的損失。(18)對於個人錢財上的侵犯——例如住在療養中心的老人控告社工員對於他財務上的剝奪。(19)當案主需要協助的時候，社工員不在場。(20)不當的使用法院傳票。(21)不當的保護兒童。(22)侵犯父母的親權。(23)不當的寄養服務。

不可否認的，在處理某些個案類型的時候，會比其他個案更容易觸及倫理爭議，兒童保護個案即是典型的例子。社工員會常應邀法庭庭訊，有時甚至會因為專業判斷不當受到起訴，而觸犯刑法。

前文提及許多的守則與價值觀，但是在運用的時候卻會發生衝突，如同前例所提出的尊重隱私和照顧義務之間的兩難。此時，Lowenberg and Dolgoff(1992)發展出來的倫理原則順序表應該有些幫助。

3. 倫理判斷

在Lowenberg and Dolgoff's倫理原則順序表當中，很清楚地列出優先順位，也就是原則一優於原則二到七，原則二優於三到七，以此類推。在普通個案中，應該適用一般的普遍性守則，但是當這些守則相互衝突的時候，這一套順序表就很有幫助了。

從順序表中可以看出保護個案的生命是最基本也是最重要的原則，超過於其他原則之上。因此，假使案主告訴社工員他想殺了前任女友，此時社工員應該立刻採取行動保護這位可能有生命危險的女孩，雖然這樣的行動違反了其他的守則，但是有其必要性。

排名第二的倫理原則是公平與不公平的原則，簡言之，就是有同等權力的人應該同樣的對待，至於那些處於權力不均等的人，應該不同的對待。例如，雙方都是成年人，彼此同意之下的性行為沒有人可以阻止，但是成人和孩子之間的性行為，雖然得到孩子的許可，但是成人也沒有這種權力，因為雙方的地位不平等。

Lowenberg and Dolgoff's 倫理原則順序表

原則一	保護生命原則
原則二	差別平等原則
原則三	自主自由原則
原則四	最小傷害原則
原則五	生活品質原則
原則六	隱私守密原則
原則七	真誠原則

原則三是尊重案主的自主、獨立與自由。當然自主並不意味著可以奪取自己的生命，自由並不表示放縱到可以傷害別人。第四原則是社工員如果有選擇的話，應該選擇一個限制性最小、最容易回復到原本生活型態的安置環境。原則上，社工員應以提昇案主和社區的生活品質為主要考慮原則，做判斷時應以隱私和守密為考慮的標準。以下便不再類舉。

若再回到前面案主將自己反鎖在地下室企圖自殺的情況，第一個原則很明顯的是保護他的生命，這與照顧義務中「社工員以專業的知識和技巧，以案主的利益為考量提供服務」是一致的。因此，阻止案主自殺就是在考慮之後的第一步即使可能違反其他的義務，社工員可以打電話給案主，多了解狀況，多和他聊聊。但是如果電話打不進去或被切斷，則有必要聯絡派出所甚至侵入住宅甚至強制性的送醫行為，這些行為雖然與尊重隱私、自由和保密等原則相違，但是最高的指導原則是保護生命。因此，這樣的違反在某些情況下是可以被接受的。

四、社會工作專業落實兒童福利應考慮的原則

上述生態觀的考量，社會工作者在從事兒童福利服務時應考慮到以下三點原則：

(一) 兒童與家庭生活原則

1. 家庭整合性與連續性原則

與照顧者保持一份持久且完整的親密關係，方才能使兒童產生發展健全人格的安全感，尤其是對年幼的兒童，而最能夠提供持續安定情感的環境，則是兒童的原生家庭與父母。不論政策立法或福利服務，一旦違反此原則，不但對兒童及其家庭造成不利影響，所耗費的成本更大。

2. 尊重異質性原則

隨著人口趨勢與價值偏好的改變，有關「家庭」的定義及看法，已較以往更具多元性。從家庭結構上來看，新的家庭型態不斷產生：

單親家庭、分偶家庭、同性戀家庭、混合性家庭、雙薪無子家庭、未婚媽媽與孩子等。從家庭功能上來看，承擔家庭責任的角色界線漸趨模糊；父親養家，母親持家，子女單純地成長，漸漸已不是唯一的家庭生活模式。兒童逐漸地承擔原本是屬於成人的角色，除了須照顧弟妹以外，有些兒童尚需在父母離婚或分居的壓力、甚或在家庭危機階段提供父母情緒上的支持。因此社會工作者應關照各種異質性的家庭需求，以保障各種不同家庭環境中的兒童，都能獲得適當的成長機會。

(二) 兒童利益與家庭利益兼顧的原則

家庭是兒童最重要的生長環境，也是最主要社會化媒介之一。家庭功能的充分發展，不僅能提供兒童最基本的滿足，也對兒童人格的塑造、品德的培養，以及未來人際關係及問題解決能力的發展，有極重大和積極的影響。換言之，若家庭不能發揮其應有的功能，則我們將會看到的是一群發展可能偏差、人際關係及社會適應困難，而且極不快樂和缺乏安全感的兒童及未來的成人。因此，兒童利益與家庭利益同時應予兼顧的原則，是社會工作者在選擇提供兒童福利服務時必須同時考量的。

(三) 尊重兒童有獨立的社會人格

兒童是社會的成員之一。雖然兒童的身心發展尚未完成，也多半缺乏完全的自主能力，而必須由周遭的成人和社會機構中，獲得必要的生活資源和社會化經驗，但這些都無損於兒童仍是一個獨立個體的事實，除了會思考會行動之外，他們同樣需要被瞭解和被尊重。兒童成長於家庭、社會之中，也受家庭、社會，及許多其他重要成人的影響，但是他並不「屬於」其中任何一個人或一個制度。他還是一個獨立的個人，被影響也會影響他人，也擁有自己的意願與主權。

因此，雖然兒童是當前社會和經濟上的弱勢團體，需要透過成人的代言、立法的保障、以及專業的介入，來獲得發展成長的機會，但在關乎兒童權益的各種措施，即使是基於保護性、積極性的善意考量，如：使受虐兒童隔離於家庭之外，仍須尊重兒童的意願。

五、社會工作師法通過後，從事兒童福利的社工師應有的自我期許

面對過去社會工作定位的模糊，與專業的不受重視，社會工作師法通過後，無異地對社會工作發展落實本土的目標，立下一個新的基礎。然而，在受到證照肯定之時，仍有待社會工作師本身在專業技能上的提昇、提供有效之服務，方能真正受到社會的肯定。

(一) 協助兒童、家庭、團體和社區確保兒童權益

從法規來看：社會工作師法於第一條明訂，社會工作師法的制訂是為：提昇社會工作師專業地位，明訂社會工作師權利義務，確保受服務對象之權益。而社會工作師的資格，是指依社會工作專業知識與技術，協助個人、家庭、團體、社區，促進、發展或恢復其社會功能，謀求其福利的專業工作者。因此凡負責兒童福利之社工師，皆應接受有關兒童福利之在職、職前訓練，以使其瞭解：兒童發展之階段兒童可能發生的問題、各類型兒童之反應、可能產生的社會問題，及父母親職教育的重要及實施要點。同時本身喜愛兒童，對工作

才能有使命感及施行效率。

(二)加強兒童行為社會適應等問題之社會心理評估和處置計畫的能力

由於其家庭功能完整性的不同，而需要支持性、補充性與替代性等不同程度的外力協助，其中社工師在評估家庭功能的工作上佔有重要的地位，因此社工師的評估能力，並與各機構、專業的聯繫，是非常重要的。而在安排不同性質服務時，應考慮兒童利益，盡力將對兒童的衝擊降到最小；對於家庭與機構盡到說明與協調的責任，定時評估服務的成效，使服務不致成為兒童的二次傷害。

(三)有關兒童福利服務資源之發掘、整合、運用、分配與轉介能力的加強

就一般兒童的福利需求，推動一般兒童福利服務，如醫療衛生、優生保健、教育、托育，使其能普及有品質的服務，不論是父母諮詢、親職教育訓練，皆可透過個案、團體、社區三大工作方法來提供服務。對於有生理特殊需求的兒童，如發展遲緩兒童、早產兒，社工師可負起輔導諮詢和個案管理的角色，協助父母接受事實，並提供諮詢服務、福利資源轉介，與家長一起努力改善孩子的發展空間。而由於這類需求的兒童服務，必須藉助醫療團隊的合作、會診來提供，因此社工師可擔任整合的角色，負起個案管理之責。而面對社會功能稍差的兒童，例如有反社會行為的偏差兒童、對於適應社會生活有障礙的兒童（如學校恐懼症）、或是有心理問題之兒童（如自閉症），可藉著社工師直接訪視或透過學校教師發現轉介而找出個案，透過個案工作與團體工作，進行心理輔導與行為矯治。另一方面也可透過方案設計進行親職教育的訓練，增強家長的能力，協助父母處理自身情緒與管教態度，間接促成親子關係的和諧。

隨著福利益受重視，社工師所面臨的責任和期許也不斷增加，面對不同兒童的需求，社會工作專業如何與其他專業做好分工與整合，獲得其他專業的肯定尊重，建立合作的模式，更是未來需要努力的方向。

（作者特別感謝莫藜藜教授的指正！！）

參考書目：

- 余漢儀 家庭寄養照護——受虐孩童的幸亦不幸？ 國立台灣大學社會學刊 二十五期 一九九七 頁一〇五～一四〇
- 胡木蘭 兒童福利的探討 社會福利雙月刊 一三〇期 一九九七 頁六二～六八
- 郭靜晃 兒童福利政策執行力之提昇 社區發展季刊 七十二期 一九九五 頁四～二四
- 馮燕 托育服務：生態觀點的分析 台北 巨流 一九九五
- 馮燕 家庭需求與福利政策——制訂托育政策的探究 台灣大學社會學刊 二十五期 一九九七 頁一四一～一七八
- 彭淑華 我國兒童福利法政策取向之評估 社區發展季刊 七十二期 一九九五 頁二五～四〇
- 廖啓富 社會福利民營化政策之分析——台北市社會局與民間受委託機構的互動關係 一九九四
- 萬育維、莊鳳如 從醫療與福利整合的角度探討我國發展遲緩兒童之早期療育制度之規劃 社區發展季刊 二十七期 一九九五 頁四

萬育維 從專業整合的角度重新反省社會工作對發展遲緩兒童家庭的角色與任務 全國家庭福利與家庭政策學術研討會 一九九七
萬育維 發展遲緩兒童早期療育之研究——轉介中心與鑑定中心合作模式之規劃 內政部委託 一九九七

◎莫藜藜教授評述「社會工作專業與兒童福利」

本論文之主旨在探討社會工作專業如何落實在兒童福利服務中，並以今日兒童福利的三大面向：兒童保護、托育服務和發展遲緩早期療育為主軸，加以討論。誠如作者萬育維教授所言，貧窮家庭的兒童問題是社會工作起源的最初關懷。在社會工作師法通過，社會工作專業化開始起步的今天，本文的呈現有其重要意義。

就內容上而言，本文涵蓋範圍相當廣泛並周全，其首先在探討兒童福利的發展與現況，同時指出目前兒童福利實施上遭遇的困難；其次為落實專業工作應加強的知識，以福利生態理論來探討；最後提出社工師應有的自我期許和應考慮的實施原則。以上三個重點實是此論文之精華與貢獻。另外，作者亦提出兒童福利實務的一個哲理：「家庭整體」的觀念。因此在協助兒童與其家庭時，除了兒童權益當確保外，其它家人的權益亦應顧及。不論家庭的型態為何，只要它對兒童發揮了家庭應有的功能，都應受到關照與協助。

可能由於每一部分的探討內容又足以形成另一個論文題目，抑或受限於一篇論文的字數，使得在一些部分是敘而未議、或未提出資料來源、或只談社會工作專業而未與兒童福利的實施相結合，是本文較為遺憾之處。僅在此按照萬教授在論文中的撰寫順序提出幾點意見就教於萬教授及各位先進：

- 一、兒童福利業務待改進之處，若以前述之三大面向兒童福利主要範圍依序說明，之後再以整合的觀點指出共同的部分，則對問題的瞭解會更清楚，例如：專業人力不足、相同或不同專業的整合等，是共同的問題。
- 二、在探討應加強的社會工作專業知識時，如能在每一理論陳述之後，即佐以兒童福利實施方面的議論，應更符合本文之主旨。
- 三、在福利生態理論方面強調之「交流」與「適應」已說明了專業團隊的合作、與資源依存互補的事實。因此今後在專業理念與實務的整合上應更加強，除了作者所提之研討會及培訓外，應更加強平時的聯繫會議，和必要時的協調會議。

《第三次論文發表及討論》

主持人：輔仁大學社會工作學系主任劉可屏教授

論文發表人：文化大學青少年兒童福利學系主任郭靜晃教授

論文題目：兒童福利政策之研討

論文評述人：臺灣大學社會學系余漢儀教授

論文內容：

兒童福利政策之研討

壹、前言

所謂「政策」乃是被認為是欲達成一既定目標的系列行動的指導原則，而且也常常因研究者對研究對象性質之不同而有不同的見解。H. D. Lasswell和A. Kaplan指出：「政策乃係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫；政策過程則包括各種認同、需求和期望之規劃、頒佈與執行。」(Lasswell & Kaplan, 1950)；D. Easton將政策界定為：「整個社會所從事權威性的價值分配」(Easton, 1953)；R. Titmuss則指出：「政策包括問題取向和行動取向。從消極面來說，社會政策是將現有的社會問題，提出解決方針，以避免問題的惡化及重演。而就積極面來說，社會政策應是社會整體發展的藍圖，帶動社會朝向某些目標進步。」(Titmuss, 1968)；T. R. Dye更指出政策乃是「政府選擇作或不作為的行為」(Dye, 1975)。S. Zimmerman更精簡扼要地定義：「泛指政府所推動或規定任何直接或間接影響到特定族群的活動。」(Zimmerman, 1968: 21)。綜合上述，吾人可得知公共政策即是政府透過政府機關、團體或個人（從公部門或私部門），從許多方案中擇優而行，試圖以此解決某一社會問題。

兒童福利(child welfare)為社會福利的一環，其定義非常廣泛，並無一放諸四海皆準的定義，其定義常依著國家的社會、經濟、文

化、政治等發展層次不同而有差異；未開發國家視兒童福利為兒童救濟；開發中國家更認為兒童福利不僅是消極的救濟，更要解決各種因素所導致的兒童問題，特別要救助不幸的兒童及家庭；對已開發國家而言，兒童福利是指促進兒童身心健康的一切活動而言（李鍾元，民七十五），或是以組織制度化方法來處理社會問題（周震歐，民八十四：七）；甚至於福利國家，如西歐、美、瑞典等更是將它列入為一普遍式福利（general welfare）滿足兒童普遍式的需求，並應用各種方案來促進兒童生理、心理及社會潛能的最佳發展。所以說來，兒童福利為社會福利的主要領域之一，狹義的定義是以問題為取向，對有特殊需求的兒童，如失依、受虐、行為偏差、貧困兒童等，所施予保護、救助、矯治、輔導或養護等措施，此種取向是以殘補式（residual approach）為主；而廣義的定義是以發展為取向，是關懷一般兒童達到健全生活所需的服務，舉凡福利措施、衛生保健、教育以及司法保護等服務內涵（周震歐，民八十四：彭淑華，民八十四），此種取向是以主導式（proactive approach）為主。所以，兒童福利政策內涵實際反映當代的社會價值及對家庭的地位，而在探討兒童福利的同時，也要關注兒童成長所在的家庭（余漢儀，民七十九），此外，兒童福利政策之擬訂，也回應政府與家庭對兒童照顧之權利義務的消長（許純敏，民八十一）。

近年來我國由於經濟與社會發展快速，導致家庭與社會不論在結構層面、功能內涵均起了相當的變化，這些改變，對兒童福利的取向有相當密切的引導作用：

一、兒童人口減少

臺灣地區由於人口政策及家庭計畫工作之推展之功，出生率逐年降低。民國七十三年，十二歲以下兒童人口數統計共計四、六二九、一八九人，至民國八十二年底減為四、〇五九、三八七人（內政部，民七十三至八十二），十年當中，兒童人口數減少一四、三五%；在總人口所佔的比例上，則由民國七十三年的一四·三五%下降到民國八十二年的九·三三%，呈穩定減少之趨勢。（見表一）

另，根據經建會人力規劃處（民八十五）針對臺灣地區民國八十四年度至一一五年度的人口推計指出，我國兒童人口在公元二〇〇〇年（民國八十九年）的時候，估計約有三、八一一、八三〇人，佔總人口的一七·一〇%。（見表二）

兒童出生人數雖減少，但由於今日公共衛生及醫藥的進步，有效的避孕方法，使兒童在父母的愛與期待中誕生；因此，今日之兒童較諸以往更加受到家庭與社會的關注。再加上老年人口逐年增加，平均壽命亦增長，未來的人口依賴比率也逐年增加，而兒童成年後之負擔比例也將加重，是以社會及政府應重視兒童福利服務「質」的提昇。

二、家庭結構與功能的改變

家庭是人類生活中最基本的初級團體，雖然其在經歷生命週期（life cycle）的不同階段時，會引起其結構上的改變，包括家庭形成（結婚、同居）、家庭擴大（收養、養育子女）及家庭解組（家庭成員離家、離婚）等。除此之外，家庭環境、結構、功能及生存方式

表一 民國七十三年至八十二年臺灣地區兒童人口數

年度	總人口	兒童總人口	〇～六歲兒童	七～十一歲兒童	初等教育兒童			幼稚教育兒童		
					總計%	男%	女%	總計%	男%	女%
七十三	一九、〇二二、五二二(二〇〇)	四、六二九、一八五(四・三)	二、七七五、一四六(五九・九)	一、八五四、〇三九(四〇・二)	九六・二九	九六・二九	九六・三〇	一八・六六	一九・二〇	一八・〇九
七十四	一九、二五八、〇五三(二〇〇)	四、六一〇、四九四(三・九)	二、六八一、六〇七(五八・二)	一、九二八、八八七(四一・八)	九六・三〇	九六・二九	九六・三一	一九・〇五	一九・四五	一八・六二
七十五	一九、四五四、六二二(二〇〇)	四、五六七、九九四(三・五)	二、五八五、三二二(五六・六)	一、九八三、六八二(四三・四)	九六・七五	九六・七三	九六・七七	一九・九八	二〇・四一	一九・五二
七十六	一九、六七二、六二二(二〇〇)	四、五〇五、〇五八(三・九)	二、四八三、八二〇(五五・一)	一、〇二一、三三八(四四・九)	九六・九七	九六・九六	九六・九七	二一・七七	二二・一〇	二一・四一
七十七	一九、九〇三、八二二(二〇〇)	四、四二五、五〇九(三・二)	二、四二二、九八三(五四・五)	一、〇二一、五六六(四五・五)	九七・九二	九七・八九	九七・九六	二二・八〇	二三・一九	二二・三八
七十八	二〇、一〇七、四四二(二〇〇)	四、三七七、六四七(二・八)	二、六四八、二五二(六〇・五)	一、七一九、三九五(三九・五)	九七・七四	九七・七四	九七・七四	二三・七五	二四・〇一	二三・四七
七十九	二〇、四〇三、三〇五(二〇〇)	四、三三三、二六〇(二・二)	二、三三四、〇二六(五三・八)	一、九八八、一三四(四六・二)	九八・〇四	九八・二一	九八・八七	二三・五五	二三・八四	二三・三三
八〇	二〇、六〇五、八三二(二〇〇)	四、二二八、〇四二(二〇・五)	二、二七七、八二六(五三・九)	一、九五〇、二二六(四六・一)	九八・七〇	九八・七五	九八・六四	二三・三〇	二三・四七	二三・二二
八十一	二〇、八〇二、六三二(二〇〇)	四、一四三、八一九(一九・九)	二、二五四、四九八(五四・四)	一、八八九、三三三(四五・六)	九八・九二	九八・九三	九八・九一	二三・九九	二三・〇八	二三・八八
八十二	二〇、八四八、二五〇(二〇〇)	四、〇五九、三八七(一九・五)	二、二七二、五六一(五六・〇)	一、七八六、八二六(四四・〇)						

註：幼稚教育兒童人口淨在學率—三至五歲幼稚園生／三至五歲人口

初等教育兒童人口淨在學率—六至十一歲國小(含補校、特殊學校)學生人數／六至十一歲人口

資料來源：1. 臺灣地區人口統計(七十四~八十三年) 2. 中華民國教育統計(七十四~八十三年)

等方面的變化往往是家庭因應外在壓力及需求，或自行選擇新生活方式的結果，家庭的任何變動，都將對依附家庭而生長的兒童，產生鉅大之影響。

根據內政部統計處(民八十二)編印之「中華民國八十一年臺灣地區兒童生活狀況調查報告」所顯示，我國的家庭結構以核心(佔五八・七一%)為主要的家庭型態，由於家庭組織規模的縮小與社會生活步調的加速，過去傳統農業社會對家庭養兒育女的社會支持，也在現今的生活中逐漸式微。

家庭在結構與功能方面，因著以下不同的變遷，而日益體現現今兒童福利政策的急迫性與重要性。

(一) 離婚率

表二 各年度兒童人口推計及所佔的總人口比

年 度	人 口 數	佔總人口百分比	年 度	人 口 數	佔總人口百分比
八十四	三、九四二、四五八	一八・四六%	九十四	三、八五〇、九八二	一六・六〇%
八十五	三、九〇五、一九八	一八・一三%	九十五	三、八六一、四九五	一六・五二%
八十六	三、八七五、〇一四	一七・八三%	九十六	三、八七一、七二五	一六・四四%
八十七	三、八四九、六一六	一七・五六%	九十七	三、八八〇、七一四	一六・三七%
八十八	三、八二八、二一三	一七・三三%	九十八	三、八八七、三八一	一六・二八%
八十九	三、八一、八三〇	一七・一〇%	九十九	三、八九〇、七三一	一六・一九%
九〇	三、八〇三、三九五	一六・九二%	一〇〇	三、八〇三、三九五	一六・九二%
九十一	三、八〇七、七八九	一六・八〇%	一〇五	三、八八九、八五五	一六・〇八%
九十二	三、八三一、七四一	一六・七八%	一一〇	三、六三八、六二二	一四・三八%
九十三	三、八四〇、九三〇	一六・六九%	一一五	三、五二二、六二七	一三・七一%

資料來源：中華民國台灣地區民國八十四年度至一一五年度，人口推計，經建會人力規劃處（民八十五）

根據Fallman及Pasley(1987)的研究指出，第一次婚姻有五〇%左右的離婚率；而再婚的家庭中，有大约六〇%再次以離婚收場。在我國方面，有些研究指出，約有四一〇%的離婚率（例如徐良熙和張英陣，民七十六；王麗容和林顯宗和薛承泰，民八十四），這些數字的差異在於時間及資料的不同所造成。此外，由許多的研究報告與統計資料中不難發現，已開發國家中離婚率有逐漸升高的趨勢（張學鵬，民七十八；轉自鄭淑燕，民八十），此漸增的離婚率促使單親家庭數穩定成長，也使兒童面臨生長在單親家庭，單親父母大都需要外出工作，以維持家庭經濟收入，這更加顯現兒童照顧的重要性。

(二) 婦女勞動參與率的增加

行政院主計處資料顯示，有偶婦女勞動力參與率有逐年增高之趨勢，近十年來皆保持在五〇%以上，且逐步攀升；有六歲以下子女之職業婦女的勞動參與率也平均維持在四成以上（行政院主計處，民七十三至八十二）。而根據一項臺灣地區婦女婚育與就業調查報告中指出，近年來婦女參與勞動之情形漸增，已婚婦女日間自己照顧子女之比率，在十年間計降低了八・六五%，其中教育程度越高之女性，就業情形越普遍，親自照顧子女之比例僅為三一・四七%（引自鄭淑燕，民八十：五）。

(三) 經濟成長

我國臺灣地區近十年來，國民所得已超過一萬貳仟美元，年平均漲幅為九·七五%，富裕的經濟生活，使得一般國民希求更精緻的生活品質，於是，就如同Kadushin和Martin(1988)所言：經濟的高度成長，將促使社會更有能力支持、照顧生理、心智上殘障、以及父母無力養育的兒童。因此，較諸以往，兒童日益受到重視，乃是一必然之潮流，政府的責任，便是順乎民衆的需求，提供適當的福利服務，兒童福利服務當然也含涵在內，不言而喻。

(四) 社會大眾對兒童福利觀念的改變

由於平權觀念興起，再加上通貨膨脹的壓力，婦女走出家庭投入勞動市場不再受到社會輿論的壓抑，婦女工作機會的增加，造成家庭既有的角色分工面臨重新調整的挑戰，養兒育女不再是女性一個人的責任，政府部門相關福利措施與服務勢必隨之配合。

另一方面，現代社會「自我」的個人主義意識高漲，個人的價值與尊嚴受到重視。社會對兒童的觀點也從早期的以父母利益為出發、對兒童有絕對權力、視兒童為父母的財產，走向視兒童為一個獨立實體，肯定兒童在需要及最佳利益的前提下，擁有某些自由和權利(Kadushin & Martin, 1988)，於是，照顧兒童之責任業已由父母延伸至整個社會。

鑑於舊有之兒童福利法部分條文內容，難符實際需要，尤以保護與處罰方面及兒童福利機構之管理等規定，均有修正、充實之必要，為加強推展並落實我國兒童福利工作，確保兒童權益，免除其受漠視、虐待及剝削，爰經斟酌當前實際需要，引採國際潮流，參酌聯合國於一九八九年底通過之兒童權利公約，擬具「兒童福利法」修正草案，核轉立法院審議（立法院，民八十二：一），並於民國八十二年二月修正通過，即為社會對兒童權益在價值觀念上有所改變的最佳佐證。

健全的兒童是明日社會的動力，兒童福利的健全發展可以增進人類的幸福、減少因社會變遷所產生的困擾，為兒童創造一個健康安定的成長環境是政府與社會大眾無可推諉的責任。

貳、我國兒童福利執行現況

近年來，我國社會歷經上述一連串的變遷，在兒童福利相關作法上的應對方式又是如何呢？可由近年來我國兒童福利經費及兒童福利政策兩方面綜觀之。

一、在兒童福利經費方面

我國福利資源之配置不均備受指責由來已久；由於受制於國防預算高支出比例的影響，政府只能在經濟情況允許範圍內，作選擇性受益對象的福利措施，並藉由這些受益者的影響力，全力配合政府的施政，形成一個軍公教與政府一體性的保守本流（楊志恆，民八十二：一五六）；而省及縣市視需要編列年度預算撥充之金額並無明文規定下限，再加上各縣市財源盈虛不一，實施福利水準的差距頗大。

(戴西君，民七十八)，易造成社會不公的現象。

根據兒童福利法第十二條的規定，社會福利基金為其經費三大來源之一，惟自七十一年度「改善地方財政方案臺灣省執行要點」實施後，已取消此基金按一定比例提撥之制度（臺灣省政府社會處，民八十一），社會福利基金早已名存實亡。因此，兒童福利經費主要來源仍舊為各級政府年度的預算支出。

目前中央政府社會福利服務支出預算如以標的人口來看，仍以殘障福利所佔比例最高，其次為老人福利，再次為兒童福利，其餘才是青少年福利，最後才是婦女福利（參見表三）。而就兒童福利預算占總體社會福利預算的比重，除了八十一至八十三年度逐年上升，八十四及八十五年度則遞減（參見表四）。

表三 八十至八十四年度中央政府預算社會福利服務支出結構

單位：千元臺幣

年 度	八十	八十一	八十二	八十三	八十四
社會福利服務總預算	四、七〇一、〇五二（一〇〇・〇〇）	五、六二四、一八三（一〇〇・〇〇）	六、二七九、三二二（一〇〇・〇〇）	七、三三七、九三四（一〇〇・〇〇）	七、九〇八、七五四（一〇〇・〇〇）
兒童福利	一、〇二六、一〇〇（二一・六一）	七二八、三三〇（二一・九五）	四七八、七七六（七・六二）	八二八、〇〇〇（二一・二八）	九九五、六六三（二一・五九）
青少年福利	二六八、八四二（五・七二）	三六一、二八〇（六・四二）	三九七、二〇二（六・三三）	四三〇、〇〇〇（五・八八）	四六一、二〇二（五・八三）
婦女福利	三五、〇五〇（〇・七五）	七七、四四〇（一・三八）	一〇四、六二二（一・六七）	一三七、二〇〇（一・八八）	一五五、八〇〇（一・九六）
老人福利	一、二六三、六二〇（二六・八八）	一、〇六一、六二〇（一八・〇八）	一、六三〇、九三六（二五・九七）	一、九六四、六〇〇（二六・八六）	二、〇五五、七五九（二五・九九）
身心障礙者福利	一、二八〇、三二〇（二七・三三）	三、二五七、六二七（五七・九二）	三、四七七、二二五（六六・三八）	三、七四二、三四〇（五一・一七）	三、九五八、二〇九（五〇・〇五）
社區發展	五〇、〇七〇（一・〇七）	八〇、〇〇〇（一・四二）	一一九、九九〇（二・〇七）	一五〇、〇〇〇（二・〇五）	一九〇、〇〇〇（二・四〇）
志願服務	一〇、〇〇〇（〇・一一）	一一、〇〇〇（〇・一一）	一四、〇〇〇（〇・二三）	一四、九三七（〇・二〇）	一四、九二四（〇・一九）
社會工作	一一、五〇〇（〇・二四）	一一、五〇〇（〇・二〇）	一一、〇〇〇（〇・一八）	七、〇〇〇（〇・一〇）	四二、二三四（〇・五四）
家庭教育	八、五〇〇（〇・一八）	八、五〇〇（一・三五）	九、五〇〇（〇・一五）	九、五〇〇（〇・二三）	一五、九四七（〇・二〇）
宣導研究	一三、七二〇（〇・二九）	一三、七二〇（〇・二四）	一四、六三三（〇・三三）	一六、四九一（〇・二三）	七、四一五（〇・〇九）
綜合性業務	七四三、二二九（一五・八一）	一、〇四九、〇二〇（二〇）	一一、〇四九（〇・一八）	一一三、五一四（〇・一八）	一一二、二八三（〇・一六）

註：（一）中的數字代表該項支出所佔社會福利服務總預算的百分比。

資料來源：行政院編：中華民國中央政府年度總預算（第一冊），民八〇～八十四。

此外，臺灣省及台北、高雄市兒童福利的預算在總體社會福利預算中則年年下降（參見表五至表七）。從表中也可以看出我國的兒童福利經費分布比率不均，中央政府的預算占大部分，地方政府多需仰賴中央的補助，而各地方政府中的經費以台北市為最多，幾乎是臺灣省預算的二、三倍，比較之下高雄市的經費是最少，其他縣市的經費就更加窘困了（兒童福利聯盟文教基金會，民八十四）。

表四 中央政府兒童福利預算占社會福利總預算比例

年 度	社會福利總預算	成 長 率	兒童福利預算	成 長 率	兒童福利預算占社福總預算比例
八十一	八八、九九八、〇〇〇		七二八、二三〇		〇・八二%
八十二	九一、七六六、〇〇〇	三・一一%	四七八、七七六	負三四・二五%	一・〇四%
八十三	九八、八二二、〇〇〇	七・六九%	八二八、〇〇〇	七二・九三%	一・六八%
八十四	一四二、一八三、〇〇〇	四三・八八%	九五九、六六三	二〇・二六%	一・四〇%
八十五	一四四、〇三六、〇〇〇	一・三〇%	八九四、〇〇〇	負一〇・一四%	一・二四%

資料來源：兒童福利聯盟文教基金會，推動成立兒童局公聽會，民八十四。
（註：上列社會福利總預算係指含衛生、保險經費之廣義社會福利經費。）

表五 臺灣省社會處兒童福利預算占省政府社會福利總預算比率

年 度	社會福利總預算	成 長 率	兒童福利預算	成 長 率	兒童福利預算占社福總預算比例
八十一	二九、五六九、〇〇〇		一八一、〇〇〇		〇・六一%
八十二	三一、七一二、〇〇〇	七・二五%	一七九、〇〇〇	〇・八一%	〇・五七%
八十三	三四、三八八、〇〇〇	八・四四%	一五四、〇〇〇	一四・一三%	〇・四五%
八十四	四〇、六六六、〇〇〇	一八・二六%	一六七、〇〇〇	八・五一%	〇・四一%
八十五	四五、〇九七、〇〇〇	一〇・九〇%	一五八、〇〇〇	負五・六〇%	〇・三五%

單位：千元臺幣

單位：千元臺幣

表六 台北市社會局兒童福利預算占社會福利總預算比率

年 度	社會福利總預算	成 長 率	兒童福利預算	成 長 率	兒童福利預算占社福總預算比例
八十一	一二、一二七、〇〇〇		二三八、〇〇〇		一·九七%
八十二	一一、六三一、〇〇〇	負四·〇九%	三三六、〇〇〇		二·八九%
八十三	一六、七〇六、〇〇〇	一七·八四%	三四六、〇〇〇	負〇·一四%	二·五三%
八十四	一九、〇〇九、〇〇〇	三八·六九%	三八二、〇〇〇	二六·二八%	二·〇一%
八十五	二三、〇九七、〇〇〇	七四·一一%	四七六、〇〇〇	八七·三二%	一·四四%

單位：千元臺幣

表七 高雄市社會局兒童福利預算占社會福利總預算比率

年 度	社會福利總預算	成 長 率	兒童福利預算	成 長 率	兒童福利預算占社福總預算比例
八十一	二、八五〇、〇〇〇		一四、〇〇〇		〇·五〇%
八十二	四、四〇七、〇〇〇	五四·六一%	一五、三〇〇	七·〇〇%	〇·三五%
八十三	四、八六一、〇〇〇	一〇·二八%	一五、九〇〇	三·六〇%	〇·三三%
八十四	六、三一六、〇〇〇	二九·九三%	一六、〇〇〇	〇·九一%	〇·二五%
八十五	七、三四七、〇〇〇	一六·三二%	一七、〇〇〇	六·〇八%	〇·二三%

單位：千元臺幣

資料來源：兒童福利聯盟文教基金會，推動成立兒童局公聽會資料，民八十四。

因此，從以上看來，兒童福利經費預算儘管在總數上年年增加，但在總體百分比之比率卻逐年下降的情形下，若再以兒童的標的人口來算，每位兒童平均分配到的兒童福利經費預算分配將是政府應該重新思考的重要課題。

而在中央政府兒童福利經費概算中仍以擴充硬體設備，如設立示範托兒所、兒童福利中心、獎助兒童福利相關工作、改善育幼院設

備等爲主要用途，在軟體如兒童福利工作人員在職訓練、養成訓練等經費卻有逐年下降，甚至沒有編列預算（參見表八）。此外，經費預算在工作項目中也沒有固定的比例，常隨著不同年度而有其不同的發展重點。

表八 中央政府兒童福利經費概算明細表

單位：千元臺幣

項 目	八十年 概 算 數	八十一年 概 算 數	八十二年 概 算 數	八十三年 概 算 數	八十四年 概 算 數
1. 設立示範性托兒所	六三三、〇〇〇	三三〇、〇〇〇	一五〇、〇〇〇	三一五、〇〇〇	一四八、〇〇〇
2. 辦理兒童傷病醫療補助	三〇〇、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇	一五〇、〇〇〇	一五〇、〇〇〇	一五〇、〇〇〇
3. 公立及社區村里托兒所設備改善	二〇、〇〇〇	三〇、〇〇〇	三六、〇〇〇	四〇、〇〇〇	五五、〇〇〇
4. 設置兒童福利中心	二四、〇〇〇	二五、六八〇	八三、九〇〇	八三、九〇〇	九三、九〇〇
5. 建立兒童保護網絡	一〇、〇〇〇	一一、五〇〇	六、〇〇〇	一〇、四〇〇	二五〇、四〇〇
6. 托兒所工作人員在職訓練	五、〇〇〇	六、〇〇〇	一五、〇〇〇	一〇、〇〇〇	一〇、〇〇〇
7. 家庭托育保姆職前養成訓練	五、〇〇〇	六、〇〇〇	一	一	一
8. 提升托兒所教保活動內涵	五、〇〇〇	六、〇〇〇	一	一	一
9. 增設社區托兒所及課後安親班	四、〇〇〇	五、〇〇〇	一	一	一
10. 改善育幼院設備	三、〇〇〇	三、四五〇	八、六〇〇	八、六〇〇	一二、四六〇
11. 獎助兒童福利機構團體辦理兒童福利 相關工作	三、〇〇〇	三、四五〇	三、九七六	四、六〇〇	八、六〇〇
12. 兒童福利工作人員在職訓練	一、〇〇〇	一、一五〇	二、三〇〇	二、五〇〇	一
13. 籌辦空中約保訓練	一	一	一〇、〇〇〇	〇	一
14. 興建、擴建、改建社區托兒所	一	一	六、〇〇〇	一六〇、〇〇〇	一二〇、〇〇〇
15. 示範性托兒所教保研習觀摩	一	一	一	八、〇〇〇	一二、五〇〇
16. 獎勵績優托兒所	一	一	七、〇〇〇	二〇、〇〇〇	〇
17. 表揚及獎勵優良保育員	一	一	一	五、〇〇〇	〇

18.補助縣市政府辦理表揚大會及教材、教具展						一、〇〇〇	〇
19.獎助興建或購置成屋採公設民營設置示範托兒所	1		1	一五〇、〇〇〇	三一五、〇〇〇	一四八、〇〇〇	
20.辦理兒福法新增列兒童福利措施	1	1			二、五〇〇	一〇〇、九〇〇	
21.辦理托嬰所、托兒所、課後托育中心評鑑	1	1	1		九、〇〇〇	〇	
22.充實專業人力	1	1	1			四五三	
23.補助辦理托兒機構安全衛生檢查與改善	1	1	1		〇	三〇、〇〇〇	
24.委辦費	1	1	1		〇	三、五〇〇	

資料來源：郭靜晃等人，兒童福利政策之研究，民八十四。

綜合推行兒童福利服務方面，有設置兒童福利服務中心、改善育幼院設備設施、獎勵興建示範托兒所、獎勵公立、社區托兒所的改建、辦理困苦失依兒童生活扶助、獎助辦理兒童保護工作人員在職訓練、辦理兒童傷害醫療補助、辦理兒童寄養服務、獎助辦理托兒所工作人員在職訓練、辦理托兒所評鑑、規劃研究早期療育及試辦托育津貼等（陳武雄，民八十四）。就地區而言，台北市社會局在八〇及八十一年度不管是在預算數或福利項目上都相當少，而八十二、八十三、八十四與八十五年度所辦理的兒童福利事項亦有明顯的區別，先前辦理的先天缺陷矯治補助及獎勵、新生兒聽力篩檢及通報系統及早產兒醫療補助項目在八十五年度已不復見，但八十五年度在綜合福利中增加了委託辦理托育諮詢服務網絡、辦理托兒所殘童收托及臨時托育、低收入戶原住民及社福中心轉介危機家庭兒童托育補助等業務項目（參見表九）；高雄市則大致相同（參見表十，台北、高雄市政府社會局，民八十至八十五）。

二、在兒童福利政策方面

馮燕等（民八十一）研究方面：在整個行政體系、甚或社會大眾的認知中，兒童福利法定位為「社政單位的兒童福利法」，層級低，導致其不敢輕言協調其他單位（例如：衛生、教育、警政、戶政、法務）。另一方面，財政單位的保守主義和中央單位的監督手段，不僅影響財政的補助，更限制了地方兒童福利行政滿足當地福利需求原創性，更重要的是，社會上對兒童福利的要求不高，使兒童福利在各級政府，甚至民代監督體系中優先順位不高，不但在公共部門獲之重視有限，甚至發生福利資源襲奪現象，於整體福利預算增加時反而呈預算負成長現象，同時在私人部門也沒有足夠的力量，發揮監督行政和立法之功能，或直接提供福利服務輸送的補充性效果（馮燕，民八十一）。

表九 台北市社會局兒童福利經費概算明細表

單位：元

項 目	八十年 度概 算 數	八十一年 度概 算 數	八十二年 度概 算 數	八十三年 度概 算 數	八十四年 度概 算 數	八十五年 度概 算 數
1. 綜合福利工作	二、八二五、八八九三、七三二、六七八		九、〇九九、〇三三	八、一七一、二九六	一二、一〇〇、二〇三	一四九、五三四、〇二三
2. 委託大專院校辦理托育及收容教養機構保育員有關兒童福利課程訓練	一	一	一、五〇〇、〇〇〇	九〇〇、〇〇〇	一、五〇〇、〇〇〇	一、五〇〇、〇〇〇
3. 委託民間機構辦理家庭托兒工作人員訓練	一	一	三、〇〇〇、〇〇〇	一、五〇〇、〇〇〇	一、五〇〇、〇〇〇	三、六〇〇、〇〇〇
4. 補助托兒所、兒童托育中心開辦貨款利息	一	一	九六〇、〇〇〇	五七六、〇〇〇	五七六、〇〇〇	五七六、〇〇〇
5. 補助私立兒童福利機構加強福利服務品質與改善設施	一	一	二四〇、〇〇〇	七五〇、〇〇〇	五〇〇、〇〇〇	五、〇〇〇、〇〇〇
6. 委託兒童領養工作補助費	一	一	四八〇、〇〇〇	六〇〇、〇〇〇	六〇〇、〇〇〇	一
7. 委託辦理托育諮詢服務網絡	一	一		一	一	二、〇〇〇、〇〇〇
8. 委託辦理托育機構人員安全講習	一	一		一	一	二、〇〇〇、〇〇〇
9. 委託私立福利機構收容二歲以下正常兒童	一	一	一、六八〇、〇〇〇	四四二、八〇〇	五一五、七〇〇	二、二六四、四〇〇
10. 委託私立福利機構收容二歲以上正常兒童	一	一	八、五七二、八〇〇	六、四九四、四〇〇	七、五六三、六〇〇	八、三〇二、八〇〇
11. 辦理托兒所殘童收托及臨時托育	一	一		一	一	一七、九五五、〇〇〇
12. 家庭生活補助	一	一	七、八五六、〇〇〇	三、六六六、〇〇〇	六、〇九九、〇〇〇	六六、六七五、六〇〇
13. 低收入戶、原住民及社福中心轉介危機家庭兒童托育補助	一	一	一	一	一	一〇、一四〇、〇〇〇

14.補助私立托兒所或家庭托兒工作人員辦理殘童收托及臨時收托服務							九、一四〇、〇〇〇
15.委託收容及寄養兒童獎勵學金						五〇〇	五〇〇、〇〇〇
16.委託私立托兒所及托育中心收托清寒戶及低收入兒童入學金				一、八〇〇、〇〇〇	二、四〇〇、〇〇〇	二、四〇〇、〇〇〇	
17.辦理責任通報訓練研習費				二〇〇、〇〇〇	八、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
18.新生兒聽力篩檢及通報系統						一七〇、三八五	
19.先天缺陷兒矯治補助及獎勵費				一、六〇〇、五〇〇	二、六〇〇、五〇〇	二、六三〇、〇〇〇	
20.早產兒醫療補助費				一、四〇〇、〇〇〇	一、四〇〇、〇〇〇		
21.辦理兒保個案研討會							二四〇、〇〇〇
22.不幸兒童個案醫療費用					三〇〇	六〇、〇〇〇	二〇〇、〇〇〇
23.辦理兒童保護聯繫會議							一〇〇、〇〇〇
24.委託訪視、調查兒童收養案件及改定監護人費用						一、二〇〇、〇〇〇	一、七四〇、〇〇〇
25.委託調查被遺棄兒童身分資料							二五〇、〇〇〇
26.委託收容機構緊急安置兒童保護個案							二、八三〇、〇〇〇
27.委託辦理兒童緊急庇護所補助費							一、〇八〇、〇〇〇
28.委託辦理收養服務補助費							二、〇〇〇、〇〇〇
29.委託辦理寄養服務活動費							一、〇〇〇、〇〇〇

30. 家庭寄養費及委託辦理家庭寄養工作專業服務行政費						五、五〇〇、八〇〇	一三、二〇九、〇〇〇	五、五〇〇、八〇〇	三、二〇九、〇〇〇
31. 委託辦理強制性親職教育、輔導、整合親職教育資源及辦理相關活動之行政費及活動費									三、〇〇〇、〇〇〇

表十 高雄市社會局暨社會福利基金兒童福利經費概算明細表

單位：元

項 目	八十年 度	八十一年 度	八十二年 度	八十三年 度	八十四年 度	八十五年 度
1. 托兒所業務輔導	一、六〇二、〇〇〇	一、六〇二、〇〇〇	一、六〇二、〇〇〇	一、六〇二、〇〇〇	一、六〇二、〇〇〇	一、五八三、五〇〇
2. 加強兒童保護及委託收容補助	六、六九八、〇〇〇	八、〇六〇、四〇〇	七、八七三、三六〇	七、八七三、三六〇	一一、三四八、一六〇	一一、二八一、六九二
3. 兒童寄養	二、四九八、〇〇〇	三、三三二、六八〇	三、三三二、六八〇	四、一五九、八八〇	四、一五九、八八〇	六、四四三、八〇〇
4. 清寒兒童營養午餐供應			九、四八〇、〇〇〇	一一、五二〇、〇〇〇	一三、六八〇、〇〇〇	一三、六四四、〇〇〇
5. 托兒所、幼稚園兒童健康檢查					一、九七一、七七七	一、九〇六、二二五
6. 家庭托育人員訓練	一、〇〇五、二〇〇	一、一五九、二〇〇	一、二二〇、〇〇〇	一、二八七、五〇〇	一、二八七、五〇〇	三、八一二、九〇五
7. 兒童福利服務	一一、一七一、〇〇〇	一二、六七八、〇〇〇	一一、〇三五、二六〇	九、二〇五、二六〇		
8. 辦理低收入戶子女教育補助	七、三三〇、〇〇〇	七、三三〇、〇〇〇	六、六九〇、〇〇〇	六、六九〇、〇〇〇		
9. 辦理低收入戶免費送托補助	一、九二〇、〇〇〇	一、九三九、二〇〇	一、二九六、〇〇〇	一、二九六、〇〇〇		
10. 孤苦兒童生活補助	五、七六〇、〇〇〇	五、八〇八、〇〇〇	五、八〇八、〇〇〇	五、九五二、〇〇〇		

此外，馮燕（民八十三）和郭靜晃等人（民八十四）分別針對兒童福利需求評估，和兒童福利政策的研究中也分別針對兒童福利政策之規劃提出下列各項建議：

（一）政策原則方面

1. 強調家庭的重要性、及對家庭的功能支持。
2. 增加初級預防措施的提供。
3. 資源整合而且要有合理、均衡的分配。
4. 加強各級政府的相關單位協調與連繫，並落實兒福法之規定，協調各行政單位修訂不合宜之相關法規，以建立完整之法規體系。
5. 中央明列預算，推廣兒童理念與方案宣傳，廣闢財源，充實社會福利基金。

（二）服務結構方面

1. 建立系統性兒童統計調查資料庫。
2. 全額補助民間機構或學術團體執行委託方案，以提升服務的品質及行政執行效率。
3. 建立社會工作專業制度。
4. 促成成立兒童福利的專責單位。
5. 建立內部業務及方案的管理體系，訂定明確的績效標準，並持續機構服務的評鑑工作。

（三）政策內容方面

1. 擬定托育政策。
2. 強調親職教育的重要性。
3. 降低現有特殊福利需求兒童補助的標準。

綜合上述，我國兒童福利的執行在經費大都依賴國家預算，而且其分佈比率次於身心障礙者及老人的福利；在福利輸送上，以托育服務、兒童保育及發展遲緩早期療育為主，而且較屬於殘補取向，加上兒童福利法所規定之制度（如兒童局的設立、出生通報制、責任報告制）尚未落實於實務工作等，凡此種種皆使得兒童福利立法之良好美意未完全彰顯。而對未來多變的社會環境，兒童福利政策的制定走向應如何制定，才能為我下一代締造更美好的福利環境。

叁、兒童福利政策訂定與實施的策略

兒童是無聲音的弱勢團體，其必需仰賴附於生存的生長環境，所以說來，從兒童福利的生態觀點，也應強調分析兒童成長的環境，

進而了解影響其成長的因素，另一方面了解兒童健全發展的需求，分析現有情境(here-and-now)的輸送服務提供之間的供需失調，尊重兒童賦有的人權，才能落實兒童福利法所提倡以「兒童最佳利益」(the best interest)，基於兒童最佳利益的考量，落實兒童福利，政府在制定政策時應考慮的策略與方向：

一、兒童福利法的落實

兒童福利由於專業人力、經費不足以及機構組織不健全，法令不週延，諸此種種造成兒童福利業務執行之困難（馮燕和郭靜晃和秦文力，民八十一）。兒童福利法在民國六十二年制定執行，之後於民國八十二年修訂實施後，也為我國兒童福利工作推展的落實，其具備的精神及特性包括昭示政府主導角色、兒童福利政策全面性、兒童為社會之資產與責任、兒童最佳利益與權益保障之原則、家庭與雙親之權利責任等。在具體措施上，「兒童福利法」對於行政組織的調整、兒童專業人員的專業位能、經費預算的編制、及相關制度的建立等立下了法理上的依據（彭淑華，民八十四：三十九）。而且這些措施如兒童局的設立、運作、兒童福利專業人員資格要點訂立及實施在職訓練、兒童保護網絡的建立等也都積極的實施運作，然而，徒法不足以自行，各項制度，如出生通報制、責任通報制仍未能確實落實；資源分配不均、預算、人力的配合不夠，也造成經費排擠，以及社會福利議題泛政治化，凡此種種皆可能造成應該處理之事務，如兒童醫院、兒童樂園等設施仍未確實辦理；兒童權利的忽視反映到兒童虐待案件的增加，使得兒童需求與兒童權益的保護亟需被宣導而要達到共識。

二、明訂相當比例的兒童福利預算

兒童福利工作除了有法令根據之外，更需要有錢及有人的配合才得推展。目前，我國兒童福利經費主要來源為各級政府的預算支出，而政府預算經費大多集中在中央，相對地，地方是業務執行的單位，但地方政府卻是缺錢又缺人，因此，推行兒童福利工作更是窘迫。目前兒童福利經費預算佔社會福利預算之第三位，次於身心障礙者及老人福利，若以標的人口之平均分配，那麼兒童福利經費相較於其他團體卻來得少，因此，改善合理的兒童福利經費預算是未來推展兒童福利工作宜重新加以思考的課題。

此外，推展兒童福利服務也因不同政黨政治及主事者有其不同的重點工作，另外，財政單位的保守主義和中央的監督手段，不僅影響財政的補助，更限制了兒童福利行政滿足當地福利需求的原則性。

三、澄清政府角色地位的兒童照顧政策

我國對兒童所採取的照顧策略仍屬於是隱含式的家庭政策方式，強調原生家庭對於兒童照顧的重要，除非發生對兒童產生危害（如違反兒童福利法第十五條第一項、第二十六條、第三十條、第三十一條、第三十三條、第三十四條之規定），在必要時國家進行親權干預。這也是對於兒童保護責任的歸屬，應是由國家、社會與家庭分擔，政府在必要時進入，國家親權干預也有終極親權(parents patriat)

之責。

兒童福利從發展早期的問題取向到現在是以發展取向為主，關懷的對象也從特殊需求的兒童到一般兒童，這些關懷乃透過政策、立法和兒童福利服務之輸送來幫助父母協助照顧、養育兒童，以保障及滿足兒童的需求。而理想的兒童福利是以主導性(proactive approach)，具有預防的效果，使兒童潛能得以發揮的成長環境(余漢儀，民八十三：九九)，但礙於法規、經費、人力等資源的限制，政府部門常以殘補式的處遇方式來解決兒童的問題，也就是用第二道防線的補充性的服務，如托育服務、家庭經濟補助，及第三道防線的替代性服務，如寄養家庭、機構式教養、中途之家等。此種處遇的效果所花的費用也比預防性的服務(如家庭重聚服務、兒童津貼、親職教育等)來得大(馮燕，民八十一)。

此外，政策之制定常又依著政黨政治之宣告及規定的要點有所更改，造成地方政府在福利服務之輸送時也不能依據實際標的人口的需求，故政府宜對標的服務對象考慮到公平(equity)、效率(efficiency)、及政治上的可行性(political feasibility)三個原則之間的平衡(Schalock & Thornton, 1988：摘自余漢儀，民八十三：九九)。所以說來，政府應澄清中央與地方的權責並執行其福利服務之輸送。

四、兒童福利輸送服務多元化及訂立優先順序

兒童福利服務內容可分為支持、補充及替代性的服務，而服務的對象又可分為滿足一般兒童及特殊兒童的需求。而在滿足兒童照顧的需求上，我國宜採取普及性(the universal)或選擇性(the selective)的原則，目前尚無明顯的規範，如兒童年金或津貼的實施。但從目前相關法規及一些福利措施來看，現在的兒童福利服務是以兒童保護、托育服務和發展遲緩兒童早期療育為主，由此來看，我國仍以保護不幸兒童為優先。對於不幸及有特殊需求兒童的照顧是兒童福利推行的首要工作，但為了要將有限的資源合理運用，未來政策制定雖然仍必須優先考量特殊需求兒童，惟仍需以滿足一般兒童之福利需求為終極目標。

兒童福利業務推展實有賴家庭、社會、政府及全民共同參與，基於鼓勵民營化、去機構化、福利社區化，政府應結合民間力量及社會資源，規劃優先順序之兒童福利服務方案，並鼓勵民間的積極參與。

政府與民間角色分工及福利民營化常是我國福利推展的重點。政府常以補助、委託民間機構方式來幫助兒童福利業務之推展。然而民間機構在接受政府委託必須自籌人事經費和土地建築，並且要有自給自足的經營計畫，但是由於缺乏專業人才之困境，只有以充滿熱忱的志工來代替，以及委託合約缺乏明確規範，加上監督及稽核方法未能落實，導致民間服務品質無法確保。因此，政府應更積極釐訂政府與民間角色，建立兒童福利資源網絡，規定優先順序的服務內容以健全兒童福利之輸送服務。

五、健全行政體系及有效組織績效之評估

兒童福利行政體系的不健全，造成兒童福利是社政的兒童福利，同時，由於缺乏專責單位，造成行政人力缺乏，難於幫助兒童福利事務之運作。近日聽聞兒童局的設立，然而仍未掛牌運作，以及人力規範的不足，加上兒童局是否仍涵蓋兒童及少年而成為制度化兒童少年福利政策，或是涵蓋婦女或家庭的福利，實在也有一些討論的空間。

兒童福利之體系在廣義上涉及社政、教育、衛生、司法等層面，而兒童福利之各體系在垂直行政系統中可以指揮、監督，但在平行的系統中卻難以協調配合。但是相關的兒童福利業務常常需要跨部會的专业服務，但是專業之間由於訓練不同，行政體系不同也因而造成結合的困難及阻礙。

社會變遷的結果為社會大眾帶來新而龐雜且無止境的需求，也帶給各行政部門無比的壓力。然而又礙於有限的經費及人力之下，政府行政與民間所提供的福利服務是否迎合人民的需求呢？因此，陳武雄（民八十四）指出未來推行社會福利工作應有下列之理念：(1)釐清和掌握社會環境變遷的問題；(2)確認民衆的福利需求；(3)衡量國情文化條件狀況提出福利主張；(4)掌握社會福利對策與需求的差距；及(5)明確資源配置和權責分工。這些理念有其前瞻性及必需性。環顧我國兒童福利政策目標在憲法、兒童保育政策、四大社會綱領等，也曾經給予兒童福利政策一些指導方針，甚至行政組織也據此擬定各種不同的福利方案，但是諸此方案在實施之前當未見評估其可行之策略，以及實施後也不知其執行的績效。如此一來，姑且不論所花的經費是否滿足標的人口的需求，至於瞭解兒童福利執行成效，或建構兒童福利管理資訊，或建立行政主管單位的獎懲標準都有其侷限。

肆、結論

完善的兒童福利政策的訂定，需要決策者仔細評估未來環境及社會變遷，思考其採用的原則以及實施的策略。在政策訂定之後，隨後而來即是完善的法規及福利制度來加以配合。我國兒童福利的政策及制度從早期的問題取向到現在的以發展取向，甚至主導取向的福利服務。關心的對象也從特殊需求的兒童到一般兒童，為健全生活、發展所需的服務。由於兒童福利政策的制定是反映出社會菁英對兒童照顧理念的認同以及政府與社會與家庭角色的定位，因此，兒童福利政策之研訂應先澄清社會及政府對兒童照顧的理念，並據現有的法規檢討，資源整合、制定具體推行兒童福利服務的原則與策略，並制定其優先順序，以及確實掌握執行之成效。換言之，政策的分析與執行是為了解決問題，因此，兒童福利政策的最終目的是協助兒童面對所遭遇的各項困難。所以說來，兒童福利政策之未來研訂更要透過兒童福利政策標的人口確認，發掘與兒童自身或與兒童所處之外在環境有所關連的問題，經由問題的探索、觀念的澄清，將問題的本質由抽象的意識型態落實於具體的描述（如法規、制度、政策執行與策略），同時，在行政機構的運作下，結合民間力量與資源，使理論與實務二者間不斷相互循環修正（例如，修法、改變執行策略、服務優先順序），方得在其規劃上琢磨出較為可行而合理之兒童福利政策內涵，以減少窒礙難行的困境。

參考文獻：

中文部分

- 內政部統計處 台灣地區兒童生活狀況調查 民八十二
- 王麗容、林顯宗、薛承泰 婦女福利需求初步評估之研究 內政部社會司委託研究報告 民八十四
- 立法院秘書處編訂 兒童福利法修正案 民八十二
- 行政院主計處 中華民國台灣地區社會指標統計 民七十三至八十二
- 余漢儀 兒童福利專業人員之培育 兒童福利法規研討會實錄 台北市政府社會局 民七十九
- 余漢儀 兒童福利之績效評估——以台北市社會局為例 國立台灣大學社會學刊二十三 民八十三 頁九七至一四二
- 李鍾元 兒童福利：理論與方法 台北 金鼎出版社 民七十五
- 兒童福利聯盟文教基金會 從兒童福利預算分析說明兒童局成立之重要性 推動成立兒童局公聽會 八十四年九月五日
- 周震歐 兒童福利 台北 巨流圖書公司 民八十四
- 許純敏 社會變遷中兒童福利理念及措施之探討 台灣大學社會研究所碩士論文 民八十一
- 郭靜晃、彭淑華、張惠芬、蔡貴美 兒童福利政策執行之提昇 社區發展季刊 七十二期 民八十四 頁四至二四
- 陳武雄 整合福利政策、法規、措施之理念與作法——社會福利的理念與實踐 八十四年度國家建設研究會社會福利分組會議 民八十四
- 彭淑華 我國兒童福利法政策取向之評析 社區發展季刊 七十二期 民八十四 頁二五至四十
- 馮燕 兒童福利服務需求探討及政策建議 社區發展季刊 六十七期 民八十三 頁一一〇至一二七
- 馮燕、郭靜晃、秦文力 兒童福利法執行成效之評估 行政院研考會 民八十一
- 楊志恆 預算政治學的構築 財團法人建築學基金會國家政策研究中心 民八十二
- 臺灣省社會處 社政年報 民八十三
- 鄭淑燕 兒童福利新課題之探究 中華民國社區發展訓練中心印行 民八十
- 戴西君 我國社會福利財政支出之研究 中山社會科學季刊三 民七十八 頁九三至一一六
- 英文部分
- Dye, T. R. (1975). Understanding public policy. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Easton, D. (1953). The political system. New York: Knopf.
- Kadushin, A. & Martin, J. A. (1988). Child welfare services. New York: MacMillan Publishing Co. ZNC.

Lasswell, H. D. & Kaplan, A. (1950). *Power and society*. New Haven: Yale University Press.

Schalock, R. L. & Thornton, C. V. D. (1988). *Program evaluation—Field guide for administration*. NY: Plenum Press.

Titmuss, R. (1968). *Commitment to welfare*. New York: Pantheon.

Zimmerman, S. L. (1988). *Understanding family policy—theoretical approaches*. Newburk: Sage.

◎余漢儀教授評述「兒童福利政策之研訂」

由於本文題目為「兒童福利政策之研訂」，讀者很自然的會期望看到政策分析(policy analysis)的論點，亦即除了實質的相關立法內容(policy product)，具體呈現政府資源配置的方向外：還有政策發展過程(policy process)動態的剖析，以解釋何以兒福政策成為現今面貌？是那些壓力團體角力的結果？亦即在政府選擇「作為」或「不作為」背後的機制為何？

然而作者論述的方式，或者對議題處理方式缺乏以上分析的角度。本文主要內容有三大部分，首先是鋪陳現今兒童所處的社會脈絡(social context)，例如兒童人口遞減、家庭結構及功能改變（如離婚率上升、婦女勞動參與率增加）、經濟成長、及社會大眾對兒童福利觀念的改變；然而並未扣聯其間關係，例如兒童人口遞減、經濟成長、社會觀念改變如何有利於社會分擔家庭照護兒童的負荷及能力(capacity)，但何以分擔的意願(willingness)並未提高？而家庭結構及功能改變是否使得家庭承擔照護責任更形捉襟見肘，以致於孩童處於更脆弱的情境？

第二部分名為兒童福利執行現況，首先談及兒童福利經費分配（比例多寡及項目優先順序），可惜引用數據均為預算或概算而非決算，作者也並未就此作說明。其次作者針對「社政單位的兒童福利法」，直接就引用相關研究對兒福政策的建議，因跳躍過快而顯得牽強，以致這一部分最為支離破碎。

第三部分其實是作者對兒福政策訂定及實施策略的建議，包含了兒童福利法的落實、明訂兒福預算比例、澄清政府角色、服務輸送多元化及訂優先順序、健全行政體系及組織績效評估等等。較屬一廂情願之說法，忽略了現況形成背後機制的瞭解，是跨越由「實然」到「應然」間鴻溝的關鍵。但即使是「應然」的建議也有頗值爭議之處，例如要明訂兒福預算比例，卻並未提出任何推算比例之正當化基礎，自然無法說服讀者接受其建議。

本文的題目極有企圖心，但由以上三部分內容的呈現，顯然使讀者對我國兒福政策研訂仍有霧中觀花的困惑，主要問題是本文論述的邏輯不清、跳躍極多，雖有資料的推陳，但並未能深入剖析，以致議題間無法聯結，形成片斷的論述，殊為可惜。

《第四次論文發表及討論》

主持人：靜宜大學青少年兒童福利學系主任穆仁和教授

論文發表人：中國文化大學青少年兒童福利學系彭淑華副教授

論文題目：兒童福利政策立法過程之探討

——以我國兒童福利法修正案為例

論文評述人：中國文化大學青少年兒童福利學系王順民副教授

論文內容：

兒童福利政策立法過程之探討 ——以我國兒童福利法修正案為例

壹、前言

兒童福利(child welfare)為社會福利的主要領域之一。狹義而言，兒童福利係以問題取向(problem orientation)為主，針對有特殊需求之兒童，如貧困失依兒童、受虐兒童、行為偏差或情緒困擾兒童、殘障兒童等，所施予之救助、保護、矯正、輔導、或養護等措施。廣義而言，兒童福利係以發展取向(developmental orientation)為主，關懷之對象擴及至一般兒童健全生活所需之服務，包括福利措施、衛生保健、兒童教育、及司法保護等領域，因此，誠如一九五九年聯合國的「兒童權利宣言」(Declaration of the rights of the child)指出，「凡是以促進兒童身心健全發展與正常生活為目的之各種努力，事業及制度等均稱之謂兒童福利。」(周震歐，一九九五：馮燕，一九九五)。

政策(policy)是「執行行動的指引，是一個人、團體、或政府在固定的環境中，所擬定的一個行動計畫」(林水波、張世賢，一九

九一)。社會福利政策屬於公共政策之範疇，為政府選擇從事或不從事(choose to do or not to do)與民衆生活福祉相關之任何行為皆稱之(DiIitto, 1985)。兒童福利政策為社會福利政策中之一環，是一套謀求兒童福祉的方針或行動準則，旨在促進所有兒童的身心社會福祉。民國八十二年修訂實施之「兒童福利法」為我國兒童福利工作之藍圖與依據，「兒童福利法」事實上即是一項具體的福利政策(馮燕，一九九四)。

事實上，每一個福利政策自規劃至完成法制化過程常受到優勢團體信念、價值、意識型態、風俗習慣、及文化傳統、政治菁英份子的重要影響(Gil, 1981)。同樣的，兒童福利政策的界定亦受到兒童所處的家庭及社會(政府)，尤其是優勢團體的影響。雖然政策規劃工作主要係由行政體系擔任，但政策未經立法體系適當之批准與同意，則其被接納與支持，甚至具體執行，將會受到相當大的挑戰，因此，於政策完成法制化過程，或於政策合法化(legitimization)過程中，立法體系實扮演著相當重要的角色。

然而自民國八十二年「兒童福利法修正案」通過後，有關該法相關議題的探討多以其政策取向與內涵(如馮燕，一九九四；彭淑華，一九九五)、條文內容與修正要點(如馮燕，一九九四；郭耀東，一九九三；陳孟瑩，一九九三；魏隆盛，一九九三；羅瑩雪，一九九五)、或實施現況(如羅瑩雪，一九九五)等為主，較關心兒童福利法的政策規劃面以及政策執行面，至於兒童福利法立法過程的議題則鮮少引起關注，此乃本文撰寫的動機之一。

此外，「兒童福利法修正案」實施至今，部分條文面臨窒礙難行或不合時宜之處，需要重新檢討修訂，如「兒童福利法修正案」中規定緊急安置期間僅有六個月零三天，實務界介入時間有限，難以有效輔導家庭，並協助孩童漸進返回原生家庭。「兒童福利法修正案」與「少年福利法」對於兒童與少年相關規定有異，導致相關輔導與處遇工作銜接上的困境，亦有待解決。針對「兒童福利法修正案」實施過後所衍生的問題，目前已有民間機構如兒童福利聯盟已於民國八十六年六月十四日召開「兒童少年福利法修訂第一次籌備會議」，隨後籌組「修訂兒少福利法專案委員會」，展開檢討與修訂兒童福利法的工作。值此時刻，重新深入瞭解民國八十二年「兒童福利法修正案」的立法過程，適足以作為目前修法與未來推動法案立法的參考，此乃本文撰寫的動機之二。

綜上述，本文將重心置於「兒童福利法修正案」過程中之立法決策體系的部分。本文首先簡述立法體系與政策合法化，其次則探討「兒童福利法修正案」立法之過程，最後則針對立法過程，提出未來法案完成合法化之參考。

貳、立法體系與政策合法化

立法體系為當代政策制訂的主要機關，亦是合法化政策的主要機關(林水波、張世賢，一九九一)。立法機關於制訂各項法律，行使其職權時，必須經過法定程序，使各階段的立法工作皆能遵循規範進行，因此於政策合法化過程中，立法機關的角色十分重要。以下即針對立法機關決策主體與決策程序說明如下：

一、立法機關決策主體

本文所指立法機關專指立法院。立法機關決策主體，從組織結構和法定職權來看，主要有二：立法委員、委員會和院會。

(一)立法委員：立法委員為組成立法院的最基本單位，是決策的個體。立法委員的專業能力與價值理念常影響政策的品質與監督控制的成效。

(二)委員會：依立法院各委員會組織法第二條規定：「各委員會審議本院會議交付審查之議案及人民請願書。」我國立法院現設置內政、外交等十個常設委員會，此即按行政院現有八部二委員會而設置，但其中內政與邊政合併，外交與僑政合併，另加「預算委員會」和「法制委員會」是屬綜合性的委員會。各委員會的任務在審查議案，而各委員會審查議案的範圍，則由程序委員會依下列規定分配，提報院會決定（羅傳賢，一九九六）：

- (1)內政及邊政委員會：審查內政、邊疆政策及有關內政部、蒙藏委員會掌理事項之議案。
- (2)外交及僑政委員會：審查外交及僑務政策、宣戰案、媾和案、條約案，及其他有關外交部及僑務委員會掌理事項之議案。
- (3)國防委員會：審查國防政策、戒嚴案，及其他有關國防部掌理事項之議案。
- (4)經濟委員會：審查經濟政策，及有關經濟部掌理事項之議案。
- (5)財政委員會：審查財政政策，及有關財政部掌理事項之議案。
- (6)預算委員會：審查預算案、決算審核報告案，及有關主計審計等事項之議案。
- (7)教育委員會：審查教育政策，及有關教育部掌理事項之議案。
- (8)交通委員會：審查交通政策，及有關交通部掌理事項之議案。
- (9)司法委員會：審查民刑訴訟、商法、大赦案，及其他有關法務部掌理事項之議案。
- (10)法制委員會：審查有關官制、官規之政府機關組織，及其他不屬於各委員會審查之議案，國家事業機關組織之議案視其性質由有關委員會主持。

各委員會所議事項，如有與其他委員會相關連時，則可由院會決定交付聯席審查，或由召集委員報請院會決定與其他有關委員會開聯席會議（立法院各委員會組織法第十三條）。

(三)院會：立法院院會是立法院行使職權的機關，亦是政策或法案的最後決議機關。

二、立法機關決策程序

立法院之決策程序係指三讀會之立法程序。以下分述之（羅傳賢，一九九六）：

第一讀會(first reading)：由主席將議事日程中所列議案宣付朗讀標題，並決定逕付二讀會或交付委員會審查。

第二讀會(second reading)：為院會的議決階段，係於院會討論各委員會審查之法案或經院會議決不經審查，逕付二讀之法案時所為實質討論之程序。在此階段，一般均將法案朗讀並參照委員會審查或原案要旨，依次或逐條提付討論，並得就審查意見或原案要旨先做廣泛討論。實務上，經委員會審查者即以審查意見為優先討論之基礎。

第三讀會(third reading)：旨在審查議案間是否有相互抵觸或議案與憲法或其他法律是否有抵觸，此外只專對法律議案作文字修正。三讀會不得再為實質問題辯論，最後並應將議案全案交付表決，表決通過即算完成立法程序。

叁、兒童福利法修正案立法過程

法律為政策的具體化，亦為政策執行的依據（林水波、張世賢，一九九一）。為使法律具體可行，其制訂過程包括立法提案、法案三讀與公布施行。以下即以民國八十二年之「兒童福利法修正案」為例，說明其立法過程。

一、提案

提案為提出法律案。立法提案為法案進入立法過程的第一步，一般包括政府提案與委員提案。人民請願案依立法院議事規則第十五條第一項第一款規定，由程序委員會逕送有關委員會審查，如審查成為議案時，則依議事規則第十三條規定，其處理程序比照委員提案的程序處理。

「兒童福利法」在民國六十二年經政府公佈實施後，由於整體大環境與兒童需求的改變，原有「兒童福利法」已不敷所需，乃有修法的提議。「兒童福利法修正草案」提案共包括政府提案、委員提案、及人民請願案三種。其中人民請願案係由台北市婦女救援社會福利事業基金會等針對立法院內政、司法委員會審議兒童福利法案，檢呈修正意見供參酌。經第五次內政、司法委員會聯席會議決議：「請願人所提之修正意見，審查會已經予以參酌，函復程序委員會轉知請願人。」（立法院秘書處，一九九三：四二九）故該人民請願案並未成為正式議案。因此，以下有關立法提案之探討將只針對政府提案與委員提案二部分說明之。

（一）政府提案：此指行政院提案。行政院就其所掌事項，有提出法律案之權（林水波、張世賢，一九九一）。「兒童福利法修正草案」經提八十年二月七日行政院第二一九次會議通過，並於民國八十年二月二十日函請立法院審議（立法院秘書處，一九九三：一一二）。原「兒童福利法」共計五章三十條，「行政院修正條文」版則包括六章四十四條，除部分條文係文字修訂或不合時宜予以刪除外，其修正重點如下：

1. 參照聯合國兒童權利公約第三條、第八條及第十八條規定，明訂父母、養父母或監護人有保育兒童之責任，並明訂保障兒童權益之原則。（第三條、第四條、第五條）

2. 增訂兒童保護之規劃事項，以爲地方政府推廣是項工作之方針。（第八條第七款）

3. 增列私人或團體捐贈爲兒童福利經費之來源。（第十二條）

4. 增列兒童福利主管機關對遭受父母、養父母或監護人疏於保護養育，致有急迫或重大危難兒童之保護與安置，以及安置期間監護權之規定。（第十五條第二、第四項）

5. 增列兒童福利機構之業務應由專業人員辦理；明訂兒童福利機構設置標準與設立辦法之審核。（第十九條）

6. 增列私人或團體辦理兒童福利機構之規定與限制；各級主管機關並應負輔導、監督等責，並明訂相關罰則，以確保福利服務品質與兒童權益。（第二十條、第四十條）

7. 爲確保兒童權益，免除其受漠視、虐待與剝削，加重父母、養父母或監護人保護養育子女之責任，並明訂相關罰則。（第十五條、第四章「保護」之第二十一條至第三十二條、及第五章「罰則」之第三十四、三十五、三十六、三十九條）

8. 增列兒童保護責任報告規定。明訂接觸不幸受害兒童專業人員報告之責及相關罰則。（第十六條、第三十五條第二項）

9. 加重社會成員對於兒童保護之責任，並明訂相關罰則。（第十五條、第二十一條至第二十七條、第二十九條、及第五章「罰則」之第三十四、三十五、三十七、三十八條）

10. 增列主管機關對有賣淫或營業性猥褻行爲兒童應行處理措施；明訂觸犯刑罰法令行爲兒童之處理原則；安置所需費用責由扶養義務人負擔，以加重其親職之責任。（第二十八條、第二十九條、第三十條）

11. 增列父母離婚者，法院得依職權或相關人士聲請，裁定適當之兒童監護人，並得命其離異父母支付相當費用。（第三十二條）

（二）委員提案：依據立法院議事規則第十條第一項規定：「立法委員提出之法律案及對於行政院重要政策不贊同請予變更之提案，應有十五人以上之連署：」。『兒童福利法修正草案』由委員提案計有兩種版本，一爲林志嘉委員等一〇五人提案，另一則爲謝長廷委員等十六人提案。以下分述之：

1. 林志嘉委員等一〇五人提案：由林志嘉等一〇五位立委於立法院第一屆第八十七會期第十八次會議（民國八十年四月十九日）提出，該次會議決議將林委員等修正案與行政院案併案審查（立法院秘書處，一九九三：一五二—一五三）。

林委員等修正案係在立委林志嘉的召集下，在七十九年十一月舉行「孩子是王」兒童福利法修正案公聽會，並於其後籌組成立「兒童福利聯盟」，以長期推動兒童福利工作。該聯盟創辦之初以推動修正兒童福利法爲首要工作，經由實務組、學術組、及法律組三組分工合作方式，歷經三個月二十一次會議後，提出該聯盟之兒童福利法修正案（兒童福利聯盟，一九九一），並由林志嘉立委等於立法院提案，故林委員等修正案又稱「兒童福利聯盟修正案」。

林委員等修正案共包括五章四十四條，除部分條文係文字修訂外，該條文與民國六十二年「兒童福利法」或「行政院修正條文」相較下，修正重點如下：

(1)明確揭示周延的兒童福利理念與重要性。(第一條)
(2)建立出生通報制度，並明訂相關罰則。(第二條第三項、第三十五條第一項)
(3)明訂兒童福利專責單位與專責人力。兒童福利專業人員應依人口數比例配置，其中社會工作人員不得少於二分之一，偏遠地區及原住民集中地區應另配置至少二名兒童福利業務人員。(第六條)

(4)增訂社會工作人員參與兒童保護工作之責，並明訂社會工作人員的資格認定。(第六條之一)

(5)增訂兒童福利法令之宣導及推廣事項，以為中央主管機關掌理事項。(第七條第十款)

(6)增訂寄養家庭標準之訂定等與親職教育之規劃及辦理事項為直轄市、縣(市)主管機關掌理事項。(第九條第七款、第八款)

(7)明訂各級主管機關應設立專門之兒童福利促進委員會，並規定開會期間及委員之資格。(第十條)

(8)增列訂定兒童福利專業人員之資格。(第十一條)

(9)明訂兒童福利預算比例；另增訂兒童福利基金，依本法所處罰鍰為當然之基金來源。(第十二條)

(10)增列「對兒童與家庭提供諮詢輔導服務」及「早產兒、重病兒童醫療費用之補助」為直轄市或縣(市)政府應辦理措施。(第十條)

三條)

(11)揭示兒童與孕婦優先照顧原則，獎勵公民營機構設置相關設施，或規定相關事業訂定及實施優待辦法。(第十五條、第十六條)

(12)增列虐待之類型；不得供應兒童毒藥、毒品等危險物品；不得利用兒童攝製猥褻或暴力之影片、圖片；不得帶領或誘使兒童進入有礙其身心健康之場所。(第二十一條第一、十、十一、十二款)

(13)宣示收養制度應以兒童最佳利益為首要考慮，規定應由主管機關或其委託機構調查；收養後主管機關應觀察、輔導之；明訂收養生效之時間；明訂主管機關應調查被遺棄兒童之身分資料。(第二十二條、第二十二條之一)

(14)為健全胎兒之生長，規定懷孕婦女及其他人應避免有害胎兒發育之行爲。(第二十四條之一)

(15)明訂責任報告制規範之對象及報告時限、罰則，以及保密被告人之身分(第二十七條之二、第三十九條)

(16)明訂兒童受虐時之緊急安置、報告方式、處理機關或機構、處理流程與時限。(第二十七條、第二十七條之三)

(17)賦予主管機關就本法規定事項有調查權，並規範相關人員或機關應予配合。(第二十七條之四)

(18)兒童觸犯刑罰法令時，應由兒童福利機構處理，避免進入司法程序，並明訂五年緩衝時間。(第二十九條)

(19)對兒童犯告訴乃論之罪者，主管機關得獨立告訴，以遏止或預防加害兒童之事件。(第三十四條第二項)

2.謝長廷委員等十六人提案：由謝長廷委員等十六位立委於立法院第一屆第八十八會期第二十四次會議(民國八十年十二月五日)提出，該次會議決議將謝委員等修正案與相關提案併案審查(立法院秘書處，一九九三：一五三一—一五四)。

謝委員等修正案係於行政院及林委員等「兒童福利法修正草案」已進入立法院併案審查後，立委謝長廷等有鑑於兒童福利法修法未盡周延，且學界及律師公會民間團體不斷提出異見，認有再研究之餘地，故提出修正案。謝委員等修正案為台北律師公會、現代婦女基金會、及婦女救援基金會等團體所擬，並由立委謝長廷等於立法院提案（立法院秘書處，一九九三：五九六）。

謝委員等修正案共包括五章五十一條，除部分條文係文字修訂外，該條文與民國六十二年「兒童福利法」、「行政院修正條文」或「林志嘉等立委修正條文」等版本相較下，修正重點如下：

- (1)明示「兒童」為未滿十八歲之人。（第二條）
- (2)加重父母、養父母或監護人保護教養兒童責任之優先性，以及國家對於家庭事務的職責。（第三條第二、三、四、五項）
- (3)明示應優先受理兒童之保護與救助工作。（第四條）
- (4)明訂兒童福利專業單位與專責人力，採林志嘉立委等修正版人力配置標準，惟為因應少福法與兒福法合併，專業人力比例依所增加的少年人口數（約為兒童人口數之二分之一）調整編列。（第五條）
- (5)增列親職教育及家庭輔導之規劃為中央主管機關掌理事項。（第六條第十一款）
- (6)增列法院委任訪視調查或其他兒童保護事項為直轄市、縣（市）主管機關掌理事項。（第八條第九款）
- (7)增列地方主管機關應設置「兒童保護小組」，中央主管機關規範兒童福利促進會及兒童保護小組之組成及作業方式。（第九條第二、三項）
- (8)明訂兒童福利預算比例，採林志嘉立委等修正版預算編列標準，惟為因應少福法與兒福法合併，預算比例依所增加的少年人口數（約為兒童人口數之二分之一）調整編列。（第十一條）
- (9)增列兒童之非行應儘量避免以司法程序處置，改由福利機構予以適當之安置與輔導。（第十二條第六款、第三十條第二項）
- (10)增列年滿十五歲接受安置之兒童，主管機關應視其意願輔導其進修、接受職業訓練或就業。（第十七條）
- (11)增列不得利用兒童營利，使十五歲以下兒童撿拾廢棄物或兜售散發物品等行為。（第二十四條第十四款）
- (12)明訂緊急保護、安置或處分之事項、時限與原則。（第二十九條）
- (13)賦予主管機關強制安置，實施輔導教育之權限，惟輔導教育期限參酌國民中學義務教育及少年事件處理法感化教育皆為三年的期間，調整為三年；另不服法院裁定者，得提起抗告，以資救濟。（第三十四條第二、三項）
- (14)依刑法第十八條第一項規定，未滿十四歲人之行為應儘量避免以刑事體系處遇，而由福利體系輔導教養之。（第三十六條）
- (15)明訂為兒童之利益，法院得停止監護人之監護權或終止收養關係等事項。（第三十八條）
- (16)增列主管機關依本法所為之處分送達方法及效力的規定。（第四十七條）

二、一讀會

根據立法院議事規則第二十九條規定：「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。政府提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會後，交付有關委員會審查。…」行政院版「兒童福利法修正草案」於立法院第一屆第八十七會期第三次會議（民國八十年三月五日）經院會朗讀標題後，交內政、司法兩委員會審查（立法院秘書處，一九九三：一四九—一五二）。

立法委員林志嘉等一〇五人提案以及立法委員謝長廷等十六人提案分別於立法院第一屆第八十七會期第十八次會議（民國八十年四月十九日）、第八十八會期第二十四次會議（民國八十年十二月五日）提報院會，並決議交內政、司法兩委員會併相關法案審查（立法院秘書處，一九九三：一五二—一五四）。

三、法律案審查

根據立法院組織法第七條規定：「政府機關依憲法提出之議案或立法委員提出之法律案，經程序委員會提院會後，交付有關委員會審查，審查後提院會討論。…」本案係提報院會後，交付內政、司法兩委員會審查。內政、司法兩委員會聯席會議共計召開五次，以下分述之：

（一）第一次聯席會議：會議召開時間為民國八十年十月二十一日，討論事項為併案審查行政院「兒童福利法修正草案」及立法院委員林志嘉等一〇五人擬具之「兒童福利法修正草案」，該次會議計審議第一至第十三條修正條文（第十三條條文僅討論，未做決議），其修正內容如下（立法院秘書處，一九九三：一五七—二二〇）：

1. 通過條文：

（1）照案通過：第一章章目及第四條。

（2）行政院案通過：第三條第一項、第五條、第九條及第二章章目均照行政院案通過；第八條照行政院案通過，但將林委員等案第九條第七款、第八款移列為本條第九款、第十款；第十條將「得」字修正為「應」字。

（3）林委員等案通過：第一條將「權利」修正為「權益」後，餘均照林委員等案通過；第六條第一、二項通過，但將第二項「在中央為兒童局」以下之文字刪除；第七條通過，但將第四款修正為「兒童福利事業之策劃與獎助及評鑑之規劃事項」；第十一條照林委員等案通過。

2. 暫行保留條文：

（1）第二條爭議的重點在於「出生通報制」執行面的考量。出席委員朱鳳芝及蔡友士委員依現有戶籍法已規範出生登記，較贊成行政院修正條文；衛生單位則有鑑於人口資料缺失，加以先進國家出生通報系統即分採二系統：一為責成父母作戶口登記，一由醫療單位作

出生通報，以收相互查核之效。林志嘉立委亦贊成通報制度，除避免父母不辦出生登記，形成沒有戶口小孩的問題外，亦免這些小孩淪為棄嬰或遭人買賣等。本條文尚有爭議，暫行保留。

(2)第三條第二項爭議的重點在於「學校」是否應提供社會服務與措施，以協助兒童的父母、養父母或監護人對兒童的保育責任。沈世雄委員與朱鳳芝委員認為增訂「學校」二字不妥；蔡友土委員認為若學校不負責任，則兒童福利必然落空，並不認為加上「學校」二字，會產生排外的疑義。由於未達共識，本條文暫行保留。

(3)林委員等案第六條之一爭議的重點在於「社會工作人員的資格與考試問題」。由於社會工作人員制度未建立，立法未通過前，訂定社

工員之考試或檢覈辦法有困難，經考試院與人事行政局代表說明後，本條保留。

(4)第十二條有關「兒童福利經費來源」之預算比例未有定論，決議請行政院查核針對兒童福利法所擬編列之預算數，並提供詳細數據以資參考，本條文暫行保留。

(二)第二次聯席會議：會議召開時間為民國八十年十一月六日，繼續併案審查行政院「兒童福利法修正草案」及立法院委員林志嘉等

一〇五人擬具之「兒童福利法修正草案」，該次會議計審議第十三至第十九條修正條文，其修正內容如下（立法院秘書處，一九九三：二二〇—二八二）：

1. 通過條文：

(1)行政院案通過：第三章章目：第十七條除增列「五、兒童心理及其家庭諮詢中心」、「六、兒童醫院」、「七、兒童圖書館」等三款、原第五款改列為第八款外，餘均照行政院案通過；第十八條除將第二款修正為「兒童緊急庇護所」，第五款修正為「兒童心理衛生中心」外，餘均照行政院案通過。

(2)林委員等案通過：第十三條、第十四條。

2. 暫行保留條文：

(1)行政院案第十五條與林委員等案第二十七條、第二十七條之一暫行保留。考慮重點在於行政院第十五條是屬於「福利措施」這一章，而林委員等案第二十七條是屬於「保護」這一章，影響深遠，擬俟審查相關條文並互相對照後，再審查之。

(2)林委員等案第十五條爭議重點在於「機構的意義」，以及該條兼顧機構與措施，與已通過章名「福利措施」不合，故暫予保留。

(3)行政院案第十六條與林委員等案第二十七條之二，由於與已暫行保留之行政院案第十五條與林委員等案第二十七條第一項相關，故暫予保留。

(4)林委員等案第十六條爭議重點在於部分委員認為第一項具宣示性、是虛的，建議刪除或與第二項合併；但亦有委員認為此宣示性條文的訂立，宣示性意義大於實質意義，可予保留；第二項則認欲責成事業機構較為困難，應於條文中改為公共設施。由於未能形成共識，故暫予保留。

(5)第十九條爭議重點在於是否應明訂「專業人員遴用辦法」由省(市)政府訂定，報中央主管機關核定的問題。由於牽涉到「考合一」制度，該條暫予保留。

(三)第三次聯席會議：會議召開時間為民國八十年十一月十八日，繼續併案審查行政院「兒童福利法修正草案」及立法院委員林志嘉等一〇五人擬具之「兒童福利法修正草案」，該次會議計審議第二十至第二十九條修正條文(第二十九條條文僅討論，未做決議)，其修正內容如下(立法院秘書處，一九九三：二八三—三四三)：

1. 通過條文：

(1)照案通過：第二十條、第四章章目。

(2)林委員等案通過：第二十一條除增列「一、遺棄」，並遞改原列各款次及將第二款、第三款、第四款、第六款、第七款與第十款分別修正外，餘均照林委員等案通過；第二十四條、第二十八條均照林委員等案通過；第二十五條除於第一項「茶室」下增列「賭博性電動遊樂場」等文字外，餘均照林委員等案通過。

(3)修正提案通過：第二十四條之一與第二十六條。

(4)增列條文：增列第二十八條之一：「依本法保護、安置、訪視、調查、輔導兒童或其家庭，應建立個案資料。因職務知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書，應予保密，非有正當理由，不得洩漏或公開。」(本條條次俟全案通過後再行調整)

2. 暫行保留條文：

(1)行政院第二十二條及林委員等案第二十二條、第二十二條之一為有關收養之條文，林志嘉立委認為其所提第二十二條及第二十二條之一分別是有關收養的條件及法院認可的過程，而行政院案為有關終止收養關係的規定。丁守中委員則提到台北律師公會、現代婦女基金會、婦女救援基金會提出之兒福法修正案，建議納入律師公會等之修正意見，由於尚有爭議，本條暫行保留。

(2)第二十三條爭議重點在於「適用範圍」以及將「職業」修正為「工作」，未達共識，仍予保留。

(3)行政院第二十七條及林委員等案第二十七條之三、第二十七條之四由於與原先已審查之二十五條有重疊之處，難以連貫，且前面有保留條文尚待處理，故本條暫行保留。

(四)第四次聯席會議：會議召開時間為民國八十年十二月四日，繼續併案審查行政院「兒童福利法修正草案」及立法院委員林志嘉等一〇五人擬具之「兒童福利法修正草案」，該次會議計審議第二十九至第四十四條修正條文，另針對前次聯席會議「暫行保留」條文進行審議。其修正內容如下(立法院秘書處，一九九三：三四三—三八〇)：

1. 通過條文：

(1)照案通過：第三十三條及第五章章目；第四十一條、第四十二條、及第六章章目；第四十三條、第四十四條等均照案通過。

(2)行政院案通過：第十二條除增列第三款「兒童福利基金」外，餘均照案通過；第十九條除於第一項末增「其待遇、福利等另訂定之」、第二項於「報」字下增「請」字外，餘均照案通過；第二十二條照案通過。

(3)林委員等案通過：第二條除將第二項刪除外，餘均照案通過；第三條第二項除將「學校」刪除外，餘均照案通過；第六條之一刪除；第二十七條除將第一項第二款及第二項刪除，原第一項第三款、第四款依次遞改爲第二款、第三款外，餘均照案通過；第二十七條之一照案通過；第十五條除將「主管機關應擬訂辦法」修正爲「中央主管機關應會同目的事業主管機關擬定辦法」外，餘均照案通過；第十六條照案通過；第二十二條修正；第二十二條之一除將第一項「收養書面」修正爲「收養書面契約」、「書面」修正爲「書面契約」，並於句末增列「有試行收養之情形者，收養關係溯及於開始同居時發生效力。」外，餘均照案通過；第二十三條照案通過。

2. 暫行保留條文：

(1)第二十九條至第三十二條均暫行保留。第二十九條爭議焦點在於兒童觸犯刑罰法令行爲時之處理原則，應交由司法程序或避免由司法程序處理仍未達共識。且依林委員等案「本法修正公佈五年後，兒童觸犯刑罰法令之事件，應一律由兒童福利主管機關處理。」在執行面上恐有問題，因牽涉甚廣，故暫時保留。第三十條至第三十二條因有連帶關係，一併保留。

(2)第三十四至第四十條與前面的條次均有關連，先予保留。

(3)行政院案第十六條及林委員等案第二十七條之二由於與會林鈺祥委員認爲行政院草案第二十七條中有報告之規定，而第二十七條之二的報告規定在行政院草案第十五條亦有所規定，這些均應合併在一起，在主席裁示將相關條文合併後再處理。

3. 刪除條文：

(1)現行法第二十三條刪除。

(2)現行法第二十八條刪除。

(五)第五次聯席會議：會議召開時間爲民國八十一年一月四日，繼續併案審查行政院「兒童福利法修正草案」、立法院委員林志嘉等一〇五人擬具之「兒童福利法修正草案」及謝長廷等十六人所提「兒童福利法修正草案」，該次會議計針對前次聯席會議「暫行保留」條文進行審議，審議結果如下（立法院秘書處，一九九三：三八一—四三二）：

1. 通過條文：

(1)行政院案通過：第三十條照案通過列爲第一項；第四十條照案通過。

(2)林委員等案通過：第二十七條之二照案通過；第二十七條之三除將第一項中之「第二十八條第一項」等字刪除，並將第二項中之「七十二小時內」修正爲「四日內」外，餘均照案通過；第二十七條之四第一項除將後段文字修正爲「必要時得自行或委託其他機關或兒童福利有關機構進行訪視、調查。」外，餘均照案通過，列爲第一項；第二十九條除將第四項刪除外，餘均照案通過；第三十一條、第

三十五條、第三十八條、第三十九條、及第三十九條之一均照案通過；第三十二條除將第一項中之「兒童本人、其父母」修正為「職權、兒童之父母」，並將第二項中之「兒童福利機構」修正為「兒童福利有關機構」外，餘均照案通過；第三十六條除將第一項中之「或從事其他足以危害身心發展之行爲」等字刪除外，餘均照案通過；第三十七條除將第一項中之「或從事其他足以危害身心發展之行爲」等字刪除，並將第二項中之「一萬元」修正為「三萬元」外，餘均照案通過。

(3)謝委員等案通過：第三十三條第二項除將「委任」修正為「委託」外，餘均照案通過，列爲第二十七條之四第二項；第三十七條第三項照案通過列爲第三十條第二項；第四十六條第五項中之機構之兒童修正爲「該機構收容之兒童」、「五萬元」修正爲「三萬元」，移列爲第四十條第五項；第三十九條照案通過。

(4)增訂條文：於林委員等案第二十七條後增訂一條文，文字如次：

「依前條規定保護安置時，應即通知當地地方法院。…原安置機關得繼續安置。」

2.謝委員長廷對第三十二條聲明保留在院會發言權。

四、第二讀會

根據立法院議事規則第三十條第一項規定：「第二讀會，於討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。」兒童福利法修正案係於內政、司法委員會五次聯席會議審議完畢後，進入院會進行二讀。

復根據立法院議事規則第三十條第三項規定：「議案在二讀會時，得就審查意見或原案要旨，先做廣泛討論。廣泛討論後，如有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。」兒童福利法修正草案」於立法院第九十會期第二十三次會議（民國八十二年一月十五日）進入院會進行二讀，經內政委員會召集委員林志嘉補充說明後，即依議事規則進行廣泛討論。廣泛討論計有十位委員發言，發言內容經整理可歸納如下（立法院秘書處，一九九三：五九三—六一〇）：

(一)兒童適用對象擴及十八歲以下之兒童，將兒童福利法與少年福利法兩法合一。

(二)將未納入殘障福利法中之智障兒童早期通報、療育、鑑定規定，置於兒童福利法中。

(三)對於限制親權、剝奪監護權之問題，能在家庭親權之行使與國家公權力保護間建立一個緩衝的制度。

(四)增訂保護兒童母語文化之條文。

(五)增訂大企業與工作場所亦能設立育嬰室與托兒所之規定。

(六)增訂一些家庭支持的積極規定。

(七)兒童福利法牽涉到之機構或人員之職責、權限應具體規範。

(八)學前教育機構有幼稚園、托兒所，分屬不同主管機關管轄，應設法解決。

根據立法院議事規則第三十條第二項規定：「第二讀會應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。」「兒童福利法修正草案」經廣泛討論之後，進入二讀逐條討論程序。於逐條討論進行到第七條時，由於該天要審查十七個法案，為掌握時效，故之後的條文採取的方式為「大家沒有意見的，就予以通過；有意見的，就保留下來，以待協調。」（立法院秘書處，一九九三：六二〇）於逐條宣讀並徵詢有無異議後，本案共有五十四條條文，通過十九條，保留三十五條，約有三分之二的條文未通過。院會決議採取休息方式，並請召集委員就三十五條保留條文進行協調。經過將近三個小時的協調後，重新就協調條文徵求院會的意見。除第二條第一項與第十二條留待表決外，其他保留條文經逐條宣讀與討論後通過。第二條第一項及第十二條經表決，參照審查案條文通過（其中第二條第一項經在場委員六十一人中四十五人舉手贊成，第十二條經在場委員六十一人中四十八人舉手贊成），至此全案已全部經過二讀（立法院秘書處，一九九三：六一〇—六五五）。

二讀之決議除下列條文內容修正外，其餘條文均照審查報告通過，修正條文內容如下（立法院秘書處，一九九三：六五八—六〇〇）：

- (一)第一條恢復現行法條文。
- (二)第二條第二項中「三十日」修正為「十日」。
- (三)增訂第三項：「殘障兒童之父母、養父母或監護人得申請警政機關建立殘障兒童之指紋資料。」
- (四)第四條句末增列「有關兒童之保護與救助應優先受理。」十五字。
- (五)第六條第二項句末增列「：在中央為兒童局；在省（市）為兒童福利科；在縣（市）為兒童福利課（股）。」二十六字；增訂第三項：「司法、教育、衛生等相關單位涉及前項業務時，應合力配合之。」
- (六)第七條增訂第十一款：「兒童之母語及母語文化教育。」（原第十一款遞改為第十二款。）
- (七)第九條前文及第七款中「直轄市」三字均予刪除；第十三條與第二十二條句首「直轄市或」四字均予刪除。
- (八)第十三條增訂第二款：「對發展遲緩之特殊兒童建立早期通報系統並提供早期療育服務。」（原第二款以下各款款次依序遞改。）
- (九)第十五條就謝長廷委員提案第二十九條中第一項第一款修正為「兒童未受適當之養育或照顧。」；第三項至第五項均予刪除。
- (十)第十八條第一項中「警察」下增列「、司法人員」四字。
- (十一)第二十三條第一項增訂第五款：「發展遲緩兒童早期療育中心。」（原第五款及第六款遞改為第六款及第七款。）
- (十二)第二十四條第二項句末「核定」修正為「報備」。
- (十三)第四章章名「保護」修正為「保護措施」。
- (十四)第二十八條第一項末句中之「同居」修正為「共同生活」。

(五)第二十九條、第四十條第一項及第四十一條第一項中之「檢察官」三字均予刪除。

(六)第三十條句末「職業或行為」修正為「工作」。

(七)第三十三條增列第二項：「父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人應禁止兒童充當前項場所之侍應或從事其他足以危害或影響其身心發展的工作。」；原第二項改列為第三項；增訂第四項：「任何人不得利用、僱用或誘迫兒童從事第二項之工作。」

(八)第三十五條第一項中「應通知」修正為「得通知」。

(九)第三十八條第一項刪除。

(十)第四十條第一項中「監護權」上增列「親權或」三字。

(十一)第四十一條第四項修正為「依第十五條第三項所定之代行監護權人、第四十條所定之監護人、生父認領非婚生子女或父母對監護權行使意見不一致者，准用前三項之規定。」

(十二)第四十二條修正為：「政府對發展遲緩及身心不健全之特殊兒童，應按其需要，給予早期療育、醫療、就學方面之特殊照顧。」

(十三)第四十五條第二項中「第三十三條第一項」下增列「或第二項」四字。

(十四)第四十七條第二項首句中「第二項」修正為「第三項或第四項」。

(十五)第四十八條第一項中「第三十三條第一項」下增列「第二項」三字。

(十六)第五十一條照謝長廷委員提案第四十八條條文通過。

(十七)第五十二條中「或必須負擔之費用」八字刪除。

五、第三讀會

根據立法院議事規則第三十五條規定：「第三讀會，除發現議案內容有互相抵觸，或與憲法或其他法律相抵觸者外，祇得為文字之修正。」第三十六條規定：「第三讀會，應將議案全案付表決。」故於二讀後，進行「兒童福利法修正草案」三讀。院會於對該法無文字修正確定後，決議：「兒童福利法修正通過」，完成兒童福利法三讀，時間為民國八十二年一月十八日（立法院秘書處，一九九三：六五五）。

六、法律案公布

立法院通過法律案後，依憲法第七十二條規定，應移送總統及行政院，總統並應於收到後十日內公佈，使其成為法律。立法院於民國八十二年一月二十七日檢附兒童福利法修正條文，函行行政院，並咨請總統公布。總統於民國八十二年二月五日公布實施（立法院秘書處，一九九三：六六二至六六三）。

肆、兒童福利法修正案立法過程的省思

「兒童福利法」是保障兒童權益、增進兒童福祉的法律，是推動兒童福利工作之主要依據。「兒童福利法」自民國六十二年公布施行後，有關修法的聲浪源源不絕，來自民間與基層政府單位的反應，促使內政部積極加快修法的腳步，才使得政府提案得於民國八十年二月二十日函請立法院審議，正式進入立法過程。「兒童福利法修正案」歷經一讀（民國八十年三月五日）、五次聯席會議審查（民國八十年十月二十一日至民國八十一年一月四日）、二讀（民國八十二年一月十五、十六日）、三讀（民國八十二年一月十八日）、至總統公布實施（民國八十二年二月五日），整個立法過程經歷將近兩年的時間。正式列入審查議案的包括行政院提案、林志嘉立委等提案（兒童福利聯盟所擬修正案）、及謝長廷立委等提案（台北律師公會、現代婦女基金會、及婦女救援基金會等團體所擬修正案）。「兒童福利法修正案」在內政、司法聯席審查會議中，決議採納林立委等修正案的條文較多，到了二讀會時，主要亦以審查結果為依據，因此公布施行之「兒童福利法修正案」較接近林立委等所提的版本。

本文重心在回顧與分析「兒童福利法修正案」的立法過程。由於時間限制，本文僅能就立法院公報之資料與兒童福利聯盟修法過程之相關資料加以探討，未能針對當初參與修法過程之當事者或目標團體進行瞭解，此為本文力有未逮處，此部分有待後續學者之研究。本文藉由相關文獻的檢閱可發現，「兒童福利法修正案」完成法制化的過程中，許多現象的確值得我們深思，並可供今後推動兒童福利法案或其他相關法案的參考。這些立法過程的啟示包括：

一、法案合法化過程有賴政府與民間團體的合作與參與，其中民間團體常常扮演關鍵性角色。政府部門擔負政策規劃與執行的重任，有時受限於行政體系職掌分工，作法較為保守，較考慮執行面；民間團體包袱較少，較從理想面出發。「兒童福利法修正案」提案包含政府與民間團體版本，正足以互相參酌，互補優缺。同時於立法過程中，相關民間團體的運作往往可加速法案的審理工作，如中華兒童福利基金會於八十一年十一月四日發起十萬人簽名活動，呼籲儘速完成三讀程序（郭耀東，一九九三）。相關團體對於法案的推動與遊說，亦會影響法案的內涵，如兒童福利聯盟修正案經由林立委等提案，成為正式議案，或如中華民國智障者家長總會建議將未納入殘障福利法中之智障兒童早期通報、療育等納入兒童福利法即是。

二、兒童福利法為民生法案，政黨色彩不彰顯。從立法委員連署的二個提案來看，謝長廷委員等修正案的連署人選主要為民進黨籍的立法委員，然而若比較相關連署人於聯席會議或二讀會議中的發言，可發現多能切入兒童主題，且參酌相關民間團體意見，故沒有很明顯的政黨之爭或強調民進黨團意見或主張的言詞。至於林志嘉委員等修正案的連署人則包括國民黨、民進黨、及無黨籍等委員（新黨尚未成立），部分民進黨委員，如陳水扁委員、盧修一委員、葉菊蘭委員等，同時亦是謝長廷委員等修正案的連署人，在「連署人不得發表反對原提案之意見」的原則下，事實上，我們也可看到「兒童福利法修正案」為跨越黨派的提案，此特別可由林委員等修正案一○五位連署人之政黨屬性看出此特性。

三、兒童福利法為弱勢民生法案，較難引起關注。雖然我們已愈來愈重視兒童的福祉與權益，但兒童沒有選票，兒童亦無法自己走上街頭，使得兒童福利法相較於其他民生法案誠屬弱勢，若再與其他政經法案相比更顯微不足道。真正投入兒童福利領域，成為兒童福利領域的專業立委實在有限。修法期間雖有立委參與討論，但部分立委只做宣示性的意見陳述，無助於法案條文實質內涵的修訂；或偏離討論內容，延誤審查的時間等。二讀會中，迫於情勢，又有完成修法的期待，誠如謝長廷委員於二讀會中所說：「依我們進入立法院三年的經驗來看，兒童福利這種民生法律，今天硬要將其挪至前面審查，乃是一個特例。若是無法通過，則下會期會有更多政治法案於院會不斷提出，且充斥著很多強勢的政經法案，若要通過兒童福利法之類弱勢民生法案，是否排上議程恐不樂觀。」（立法院秘書處，一九九三：五九七）二讀會就在少數立委的共識與堅持，以及多數立委未發言討論的情況下，才能順利完成。

四、兒童福利法較少政治性議題，爭議點有限。在進入法律案的審查程序中，我們可看到雖然在審查會議時有一些暫予保留的條文，但都能在重新審查時修正通過。進入二讀會的階段時，雖有一些爭議，但亦經過協商方式解決。相較於其他法案引發的爭議，「兒童福利法修正案」可說十分有限。在立法過程中的爭議最後在於第二條第一項「兒童適用年齡」，以及第十二條「兒童福利經費來源」，經訴諸表決定案，過程理性平順。

然而爭議有限、理性平順的背後，是否代表朝野立委對於該法具有共識性則有待斟酌。有兩點值得我們思考，其中一點是立委通過法案的共識性使得該法案並未真正於院會中進行逐條討論。立委期望在該會期通過「兒童福利法修正案」，一方面基於社會的期望與壓力，另一方面也在避免日後修法的變數，甚至主張「先通過，日後再修」，故許多條文並未經充分的討論，此衍生出目前需要再度修法的其中一個因素。另外一點值得思考的是，立法過程縱有爭議或不同觀點，在重新審查或協商後，因專業立委的欠缺、一般立委對兒童福利法案的不關心或不瞭解，也使得法案在較無爭議下依審查意見或現有提案通過。從此角度思考，「兒童福利法修正案」通過，有部分基於「為通過而通過」的壓力，以致缺乏更多實質內涵的討論，此為不幸；但也由於通過法案的壓力，加上較多立委的不瞭解，較少發言提出爭議，才能在兒童福利法施行二十年後，順利完成三讀，此又為有幸之事。

五、關鍵立法委員的參與支持是相當大的助力。誠如前面各點之論述，兒童福利法本身屬於較為弱勢的民生法案，雖然它有其重要性，但不若其他政經法案博得廣大的關注。但也正因為引起關注有限，參與支持之立法委員反而較能擺脫政黨色彩，以兒童福祉與權益，及行政執行等方面為考量，因此爭議性有限，較能訴諸理性的決策。不過也正因為關注的有限性，法案排上議程以及相關決策皆需要關鍵性立法委員的積極投入與深度參與，才能畢其功於一役。本案由於林志嘉立委擔任內政委員會召集委員，因此在五次的聯席會議均由其擔任主席，主導會議的進行，且於進入二讀後，與相關立委等就爭議部分進行協商，故「兒童福利法修正案」的通過實繫於少數關鍵性立委的支持。

六、掌握立法契機，製造雙贏局面。修正案各種版本的提出在於有更多的比較與討論，俾便做出最適之決策。雖然「兒童福利法修

正案」較以林立委等提案為主，但謝立委等提案於最後一次聯席會議併案審查或於二讀會中，部分意見仍納入修正條文內，法案的通過是需要兼容各方意見，製造雙贏局面。另外一點值得注意的是法規的提出應掌握立法動態，以這次「兒童福利法修正案」為例，謝立委等提案於最後一次聯席會議方才併案審查，雖然亦加入討論，但已審查通過之條文不再審查，其後二讀會由於待審法案太多，後來部分保留條文採協商方式，也較多以原有審查結果為主，此提醒我們，如有相關修正意見，應隨時掌握立法契機，儘早提出以利進入審查討論。但若未能贏得先機，只要未完成二讀會前，仍可做實質內容的修正，例如中華民國智障者家長總會意見於二讀會中經立法委員提出，納入修正條文內即是。

修法是一項浩大工程，立法過程的不可掌握性因素很多，但鑑往知來，過去的修法經驗仍可提供我們一些參考，如未來修法過程應持續加強政府與民間的合作關係，而民間的動員力與影響力仍是立法過程中不可或缺之關鍵；兒童福利法修法應以其屬性為原則，為超越黨派的福利法案；兒童福利法不若其他政經法案引發高度關注，但若能掌握關鍵立委，則關鍵立委的支持常能發揮相當大的助益；修法過程應注意立法過程動態，掌握立法契機；修法過程應有充分的討論與溝通等。上述事項皆是未來我們推動兒童福利法修法時可以注意的。

參考書目：

中華民國憲法

立法院各委員會組織法

立法院議事規則

立法院組織法

立法院秘書處編印 兒童福利法修正案 立法院公報 法律案專輯 第一百六十二輯（上）（下） 內政 七十三 一九九三

周震歐 兒童福利 巨流圖書出版公司 一九九五

林水波、張世賢 公共政策 五南圖書出版公司 一九九一

兒童福利聯盟 兒童福利法修正案 兒童福利聯盟出版 一九九一

郭耀東 兒童福利法面面觀 福利社會第六期 一九九三 頁一五至一九

陳孟瑩 自法律層面談兒童福利法對兒童之保護 社會福利 一九九三 頁一二至一六

馮燕 新修訂的兒童福利法 學生輔導第三十五期 一九九四 頁二二至二九

馮燕 托育服務——生態觀點的分析 巨流圖書出版公司 一九九五

彭淑華 我國兒童福利法政策取向之評析 社區發展季刊第七十二期 一九九五 頁二五至四〇

魏隆盛 兒童福利法修正內容簡介 社會福利 一九九三 頁一七至一九

羅營雪 兒童福利法之修正實施及展望 中華兒童福利基金會 二十一世紀兒童福利政策 中華兒童福利基金會印行 一九九五 頁五

五至七七

羅傳賢 立法程序與技術 五南圖書出版公司 一九九六

DiIitto, D.M.(1995). *Social welfare: Politics and public policy*. Boston: Allyn and Bacon.

Gil, D. (1981). *Unraveling social policy*. Boston: Schenkman.

◎王順民教授評述「兒童福利政策立法過程之探討」

以下的評論分成本文的貢獻與本文未來可能的發展這兩個部分陳述。

首先，如果是從「理念（意識形態）—政策—立法—制度—福利服務」的分析架構來看，那麼，福利法案的位階恰好是規範性層次（理念與政策）以及工具性層次（制度、福利服務）兩者之間的轉軸器，就此而言，這自然使得本文的論述、鋪陳有其無法迴避的內在限制。再者，福利立法本身所涵攝諸多的政治經濟分析（the politics of welfare legislation），這也使得福利法案充滿著相當程度的創造性模糊，而徒增本文作者在素材資料與邏輯陳述上的困難。不過，即便如此，本文作者還是成功地完成幾項的貢獻：

1. 作者是以兒童福利法修正案的修法過程（從一讀、二讀到三讀）為經；再以不同版本的立論觀點為緯，架構起本文的論述邏輯。對此，作者清楚扼要地掌握兒福修法的圖貌是本文首要的貢獻。

2. 連帶地，在作者翔實、用心的資料搜集，也提供了讀者很大的想像空間，像是作者在附錄中費心整理出來的不同版本對照表，這對於後續相關研究自然有其重要的釐清意義。就此而言，也可以想像作者是有其企圖心要針對兒童福利法做更完整、周全的論述討論。

至於，從讀者的角度來看，我們也提出幾項問題與作者共同討論：

首先是政策與立法兩者之間的銜接問題。誠然，法律是政策的具體化，但是，政策既然是作為一套指引方針（用韋伯的概念相類似於「世界圖象」），它自然會對法案抑或立法過程產生實質性的影響。就此而言，作者在本文的行文論述當中，並沒有做更清楚的嫁接，而直接切入兒童福利法修正案立法過程的工具性層次。

事實上，來自於政策角度的思考界面，將有助於更深邃地釐清不同提案版本以及不同階段的立法程序彼此之間的對話真義述。換言之，本文似乎迴避了動態面的陳述（dynamic & dialectic process）——對此，我們無寧地是期待作者後續的研究能夠針對像是出生通報制（卻未納入鑑別人身之資料）、專責機構（比如無法對受虐兒提供完整專業性的處遇與追蹤保護）、兒福預算（僅以政府年度預算及社會福利基金的模糊字眼代替）以及緊急安置（但其安置期限的限制又有所不當甚至於安置的條件設限又過於嚴苛）等等敏感議題中的「取」與「捨」，做歷史的與批判的深度論述，連帶地，像是關鍵立委、社運領導者等的 Key Persons 亦是作者後續分析論述的素材之一。

《第五次論文發表及討論》

主持人：東吳大學社會學系楊孝濂教授

論文發表人：東吳大學社會工作學系張英陣教授

論文題目：兒童福利組織的財務來源分析

論文評述人：東海大學社會工作學系主任曾華源教授

論文內容：

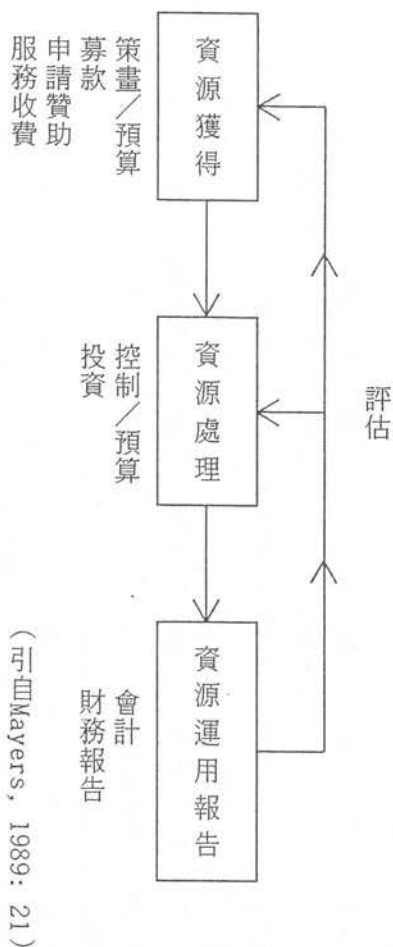
兒童福利組織的財務來源分析

壹、前言

資源是任何組織維繫生存的必要條件，資源可以有形的資源，如金錢、物資、設備、人力等；資源也可能是無形的，如政治支持、專業知識、與技術等，固然這些資源都是組織不可或缺的，但獲取不同資源的策略，會因應組織的內在與外在條件有所不同。本文僅選擇多數組織最關切的財力資源做為討論的重點。

就系統理論而言（請參閱圖一），獲得財力資源是組織財務管理的重要輸入能量（inputs）（Mayers, 1989）。如果財力資源供應不足則會有「熵」（entropy）的現象，使組織趨於衰亡；但若財力資源供給過量，也會面臨「公信力」（accountability）的質疑。特別是在非營利福利組織中，其目的不在求最高利潤，而是財務的收支平衡（break-even）。因此，財務的輸入與輸出之間，如何求得動態的平衡（homeostasis）是組織管理階層重大的挑戰。由於兒童福利組織的福利輸送體系與服務輸出亦是相當複雜的課題，本文僅著重資源的輸入做探討。

圖一 財務管理過程



由於多數公部門兒童福利組織的經費大都來自政府的預算，而政府的預算撥款牽涉到政府的預算制度；而商業性的兒童福利組織之財力來源主要仰賴市場的交易；為使本文所探討的範圍不至於太龐雜，將重點置於非營利兒童組織的財力資源分析。

非營利兒童福利組織的財力來源不外乎仰賴募款、政府與民間的贊助、及服務收費等，任何一種資源對組織而言都很重要，但其重要性則有不同。托兒所及兒童醫院可能大量仰賴服務收費，保護性組織及公設民營組織經費可能大都來自政府的補助或契約，以資產為基礎的基金會經費可能來自民間捐款，以會員（membershiD）為基礎的社團法人可能有穩定的會費收入。本文的第貳節將從理論的觀點探討財力資源對非營利組織的意義；第叁節則以民國七十九年「台灣地區社會福利機構概況調查報告」為基礎，分析台灣地區兒童福利機構的財力來源。另外並選擇四個兒童福利組織，分析其個別組織的財力來源；第肆節將討論未來兒童福利組織尋求財力資源的趨勢，並提供一些獲取財力資源的建議。

貳、財力資源的意義

對營利組織而言，獲得財源的目的就是要求取最高的利潤。但是對非營利組織來說，獲取資源的目的不是為了金錢本身，而是為了要達成組織的使命（mission）。Mayers（1989）認為：

為有效獲得資源，機構必須有明確的使命（mission）、宗旨（goals）、及目標（objectives）。先有了宗旨，機構才去擬定執行計畫，並預估在某一段特定時間內需要多少資源。擬定短期與長期的計畫是預算與募款不可或缺的一部分。在財務管理過程中，此一階段所關

心的是機構的未來。

因此，獲取資源必須與組織的策劃工作結合在一起，依據組織的短期目標在擬定獲取資源的具體策略。既然，財力資源的取得是非營利組織達成使命的能量輸入，則有待進一步說明財力資源的重要性。

一、財力資源的重要性

與政府部門和營利部門相比較，非營利組織有比較複雜的贊助結構(*complex funding structure*)，而較複雜的贊助結構意味著獲取資源的困難度較高。以政府部門的組織而說，其財力資源主要來自稅收，而營利部門的組織主要是仰賴市場交易，由顧客身上或其他營利事業投資獲得財源，或者是大量仰賴借貸獲得資金。但是非營利組織的財力來源則依賴政府的補助或契約，營利部門的贊助，及其他非營利組織及小額捐款者的贊助。因此，就財力來源而言，非營利組織可謂是標準的「混血兒」。

Gronbjerg(1993)針對非營利組織贊助資源的重要性提出三種評估的方式，分別是贊助的普及性(*funding prevalence*)、資源依賴(*resource dependency*)、及投資成本(*investment cost*)。

(一)贊助的普及性

贊助的普及性考慮的是資源是否多元化(*diversification*)，例如一般非營利組織的財源大都來自捐助(*donations*)，政府贊助(*governmental funding*)、收費(*fees/sales/dues*)、及其他來源。民間的捐助可能來自於個人的小額捐款及計畫性贈與(*planned giving*)，聯合勸募(*United Way*)的贊助、企業的捐贈、或其他民間基金會、慈善組織、及宗教團體的捐贈。

而政府贊助的方式主要是透過購買(*procurement*)與獎助(*assistance*)，購買是經由購買式契約服務(*purchase of service contracting, POSC*)，由政府與民間組織訂定契約為案主購買服務，政府的角色是購買者(*purchaser*)，獎助可分為補助(*grants-in-aid*)與協議合作(*cooperative agreements*)，補助是政府撥出一筆經費直接協助民間組織提供服務，政府扮演獎勵者的角色(*patron*)，而協議合作是政府與民間組織共同決策並贊助經費給民間組織提供服務，政府是民間組織的伙伴(*partner*)(Kettner and Martin, 1987)。

收費的收入主要有服務收費、出售商品的收益、及會員的會費等。關於非營利組織的收費收益一般人所關切的是，非營利組織是否可以營利？答案當然是肯定的，關鍵在於提供何種服務或產品獲得利潤。通常，服務收費與會員會費較無爭議，販售商品收益則有較多的爭議，例如偶爾的義賣各種卡片、襯衫，或經常性販售各種物品等，這涉及此類交易活動是否構成「非相關營利所得」(*unrelated business income*)。事實上，非相關營利所得也並非一明確的概念，以美國為例，構成需課稅的非相關營利所得必須是：(1)因交易(*trade or business*)所獲得的所得，(2)此些交易是定期的(*regular*)持續進行，(3)與免稅組織的目的活動不相關(*unrelated*)(Wilbur, Finn, and Freeland, 1994)。然而各國的法令並不一致，我國法令中並沒有非相關營利所得的明確規定。

至於非營利組織的其他財力來源尚有贊助的基金、投資收益、利息收入、特殊的募款活動收入等。

贊助的普及性除了考慮資源多元化之外，仍須考慮贊助者的偏好。Gronbjerg(1993)比較了芝加哥地區的社會服務機構與社區的發展組織，發現不論是政府、個人、及聯合勸募都比較傾向贊助社會服務機構。目前在台灣並沒有精確的實證數據，但聯合勸募傾向贊助社會福利方案是相當明確的。而個人的善心捐助則傾向救急式的急難、醫療補助，所謂「救急不救窮」，或者是捐贈獎學金、教育單位、宗教團體。張培士、萬育維、與陸宛蘋(一九九三)的研究發現，台灣的個別捐款人比較關心身心障礙者與兒童，而選擇捐款給社會福利機構主要的理由是直覺式、情感式的覺得他們需要，而不是理性考慮機構的公信力。

我國的企業或基金會主要捐款的對象依次為福利機構、突發之急難事件、政府單位、電視台或醫院等民間愛心專戶、及聯合勸募。有的則特別捐款給安老院、低收入戶、醫療文教活動、學術機構、或偏遠地區學前兒童。而企業或基金會的主要協助群體依序是身心障礙者、老人、兒童、福利機構、青少年及婦女(張培士、萬育維、與陸宛蘋，一九九三)。

從贊助者的偏好來看，兒童福利組織仍具有相當的競爭力，但是由於國人的捐款行為較訴諸於感性，與外表看起來「令人同情」的身心障礙者與老人來說，兒童福利組織則可能更需轉向理性的訴求，當然也不可一概而論，要看何種類型的兒童福利組織而定。

(二)資源依賴

一個組織也許有相當多的財源管道，但是個別來源的金額若是不多，則對接受贊助的組織不會產生太大的影響力。因此，評估財力來源的重要性，還需瞭解組織對財源的依賴程度。就政治經濟學(political economy)的觀點而言，組織的外在環境對組織內的服務輸送體系有重大的影響，其中的特徵就是資源依賴。即組織的資源越是被外在因素所控制，則該外在因素對組織的影響越大(Hascheld, 1992)。就好像我國的全民健保實施後，特約醫院收費來自於健保局所核可的項目與金額，為因應健保局為核可的項目與金額，則開始重視出院計畫。

以我國七十九年社會福利機構的收入來源觀之(請參閱表一)，除了托兒所絕大部分依賴收費收入外(九五·〇三%)，多數機構財力來源是普遍多元化。整體而言，雖然來自政府的贊助比例較其他來源高，但其比例仍不足構成對政府的資源依賴。就機構別來看，身心障礙機構與老人機構較仰賴政府的贊助，但兒童福利機構與少年福利機構則較仰賴民間的捐贈，尤其是少年福利機構高達六一·〇%的收入仰賴民間捐贈。

高度仰賴單一贊助來源具有高度的風險性，一旦依賴對象的財務不健全，則可能使組織立即陷入財務危機。不過，高度仰賴單一贊助來源也有其好處，那就是簡化管理資源的複雜性(Gronbjerg, 1993)。例如，社會福利公設民營的機構，大量仰賴政府的贊助，但是若預算遭議會擱置，則機構可能立即斷炊。又如中華社會福利聯合勸募協會所要實行的「協導計畫」方案，接受協導的組織接受聯合勸募高比例的年度經費預算贊助，聯合勸募指派協導人員參與該組織的管理，也就產生資源依賴的現象。但相對的，該組織可減少募款所耗費的資源，也不需面對太多的贊助者，而增加管理的複雜度。

表一 台灣地區私立社會福利機構收入來源百分比

(民國七十九年)

機構類型	收費收入	補助收入	捐獻、贈與收入	服務收入	財產收入	其他收入
兒童福利機構	五·九九	二三·〇八	四〇·五八	〇·三七	一八·四九	一一·四九
少年福利機構	一·二一	二九·五八	六一·〇一	1	1	八·一九
老人福利機構	二四·一九	三二·九〇	二一·九四	〇·二四	五·九九	一四·七四
殘障福利機構	一三·八三	三二·八五	一五·三一	一·五五	一·五四	三四·九二
其他	三·九八	一二·六一	六一·四二	1	〇·六九	二一·三〇
合計	一三·六五	二九·七九	二四·八七	〇·八九	七·六七	二三·一三
托兒所	九五·〇三	〇·三〇	〇·七〇	一·〇〇	〇·一三	二·八四

資料來源：內政部，一九九一

(三)投資成本

由於贊助來源有不同的結構性特徵，所要花費的管理成本也就不同。有些財源較容易獲得，不需花太多的時間、人力、金錢即可獲得，有些則不然。Gronbjerg(1993)認為結構性特徵會影響組織外部的不確定性(uncertainty)組織內部的資源分配(discretion)。

外部因素考慮的是組織如何與贊助來源接觸並取得資源，不穩定性(instability)與複雜性(complexity)是影響不確定性的主要因素。不穩定性會產生不確定性，則更需要管理以應付無法預期的變動，例如舉辦室外的大型募款活動，則需考慮天候的影響，與企業合作則需考慮企業的人事異動及企業的營虧，以美國而言，聯合勸募算是相當穩定的贊助來源。如果贊助來源不穩定，則會面臨管理的高度不確定性。若是贊助來源穩定，則組織的財源將較有持續性(continuity)、可預測性(predictability)、及對未來的財源較具控制性(controlability)(Gronbjerg, 1993)。當組織運用許多不同的財源時，則會有較高的複雜性，因為獲取不同的財源需要不同的技術。亦即財源管道多，需維繫更多的交換關係(exchange relationship)，而對每個財源管理者皆需有最起碼的支出，所以財源管道多付出的管理成本相對提高，不確定性也提高。

除了外部特徵的影響外，組織內資源運用的彈性與管理所付出的多寡會影響到資源的分配。贊助單位可能對贊助的資源有指定的用

途，也可能由受贊助組織自行運用。通常政府的贊助都有較嚴格的用途限制，這可在對政府核銷方案時所需的繁瑣作業明顯地呈現出來。若是較有彈性的贊助，則不需繁瑣的管理過程，也較能配合組織本身的管理決策。

二、交換關係

不論是贊助的普及性、資源依賴、和投資成本均與贊助來源與受贊助組織的交換關係有關，此種交換關係可用多元化指數 (Diversification index) 與集體性指數 (collectiveness index) 來表示。

(一) 多元化指數

財源多元化指數 (Diversification Index, DI) 是從財源管道的數目及各個財源所獲得的金額說明財源集中程度，其計算公式如下 (Chang and Tuckman, 1994)：

$$DI = (r_1/R)^2 + (r_2/R)^2 + \dots + (r_n/R)^2 \\ = \sum_{i=1}^n (r_i/R)^2, i=1, \dots, n$$

其中 N 為各種財源管道的數目

r_i 為第 i 項財源所獲得的金額

R 為所有財源所獲得的總金額

若以美國的非營利組織向國稅局 (Internal Revenue Service, IRS) 所申報的所得項目來分，可有下列項目：

- 社會大眾的捐贈
- 社會大眾的間接支持，如聯合勸募或其他社區組織的贊助
- 各級政府的贊助
- 方案的服務收入
- 會費
- 利息、紅利、租金所得
- 出售財產所得
- 特殊募款活動及義賣所得
- 其他所得

我國社會團體常用的收入類會計科目包括：

- 入會費
- 常年會費
- 事業費
- 會員捐款
- 補助收入，分政府補助收入與其他補助收入
- 委託收益
- 會員服務收入
- 專案計畫收入
- 其他收入

另外，在財團法人基金會方面還有一常見的收入科目是「基金孳息」。比較起來，美國所使用的會計科目較能區分不同類型的財務來源。當然這些會計科目不是一成不變的，如果我國的社會團體在財務報表上能明確區分政府補助與其他補助，將有助於瞭解不同來源的特性。從不同財源所算出的多元化指數，DI的最大值可能是1，亦即該組織僅依賴單一的財源。當N增加，則DI值會跟著減小；若各個財源所贊助的金額越接近時，則DI值也會下降，當所有的財源所贊助的金額完全相同時，則會產生最小的DI值，等於 $1/N$ 。反之，當財源管道的數目較少，或財源大量集中某些少數的管道則DI值越大，亦即該組織財源較不具多元化或分散化(Chang and Tuckman, 1994)。

(二)集體性指數

集體性指數(Collectiveness Index, CI)或稱「公共性指數」(publicness index)，是從非營利組織的財力來源來看該組織依賴外界給予支持的程度(Weisbord, 1988)。計算集體性指數要將財力來源區分為兩大類，一是不經由交易或自身產生的收益，而純粹是組織外界所贊助的經費，可包括政府、個人、營利組織、其他非營利組織的贊助，稱為「捐贈收益」(contributions, gifts, or grants, GCG)，GCG代表社會大眾對組織的支持程度。另外，非GCG的收益是指組織有關會費的收入、財產收入、及透過交易如服務收費的收入等，亦即組織本身不需依賴外界即可產生的收益(self-generated income or earned revenue)。計算CI的公式如下：

$$CI = (GCG \text{ 收入} / \text{總收入}) \times 100$$

CI值介於0與100之間，完全不依賴外界贊助的組織其CI值為0，例如營利性的組織及不靠外界贊助完全依賴服務收費或財產收入的非營利組織，這種非營利組織可能像是財力雄厚的企業型基金會、醫院、或托兒所等。因此，CI值越大，代表非營利組織依賴外界的程度越深，則對公信力的要求應越高。CI值低的非營利組織可能給外界是不具「慈善」(charitable)的特性，相對的捐贈的意願也較

低。所以，不同類型的公共服務其集體性指數有明顯的不同。表二是Weisbrod(1988)列舉了不同服務項目的集體性指數，可看出越具有公共性及慈善性的服務其集體性指數較高，互助型的團體則集體性指數較低。

叁、我國兒童福利組織財力來源

上一節所說明的非營利組織財力多元化指數與集體性指數並不能充分代表贊助的普及性、資源依賴、及投資成本，因此三項標準還涉及一些質的問題，非量化數據所能涵蓋。由於撰寫本文時間的不容許，在此無法深入探討質的問題。也由於當前的二手資料相當有限，再加上「財務」一向是任何組織都非常敏感的問題，雖然非營利組織為昭信社會大眾有義務公佈或提供財務報表，但當前欲取得非營利組織的財務報告仍有一些困難。本文僅從手邊擁有內政部所編的「民國七十九年台灣地區社會福利機構概況調查報告」來分析整體兒童福利機構的多元化指數與集體性指數。另外，將分析四個個別兒童福利組織的多元化指數與集體性指數，並加以比較。作者非常感謝這四個兒童福利組織願意提供其財務報表，但為了避免這些組織被辨識出來，文中將不提及其組織名稱及其各項收入的金額與總額。

一、私立兒童福利組織的財源多元化指數

與集體性指數

在計算我國私立兒童福利組織的財務多元化指數與集體性指數時，作者以「民國七十九年台灣地區社會福利機構概況調查報告」的一般社會福利機構與托兒所的數據為基礎，基金會的資料未納入計算，是因該報告未提供可資計算的基金會收入來源。在社會福利機構與托兒所的收入來源方面，該報告區分為六類：收費收入、補助收入、捐獻贈與收入、服務收入、財產收入、及其他收入。其中補助收入可能包括政府補助和其他

表二 非營利服務產業的集體性指數（一九七四—一九七七）

服 務 產 業 別	集 體 性 指 數
法律服務	九
公民權利	六
都市市區與社區發展	五
環境保護	四
福利	四
倡導工作	四
職業訓練	三
住宅	三
文化	二
立法與政治活動	一
教育	一
受雇者或會員權益	一
科學研究	一
健康醫療	四
農業	八
商業及專業團體	七
運動與社交俱樂部	五
互助型組織	一

(引自Weisbrod, 1988: 76)

民間團體的補助，如此混在一起實在不能反應財源的多元化，但因二手資料的限制也只好暫且用之。整體觀之（請參閱表三），托兒所的多元化指數最高（〇・九〇三），因托兒所大量依賴收費收入，也就是托兒所較依賴單一財源。但是，一般的兒童福利機構的多元化指數（〇・二六八）與其他機構相比較，則和身心障礙機構的數值（〇・二七二）相當，但比少年福利機構（〇・四六七）低，而老人福利機構的多元化指數（〇・二四〇）最低。

表三 台灣地區私立社會福利機構多元化指數與集體性指數

（民國七十九年）

機構類別	多元化指數 (DI)	理論的 DI 最小值	集體性指數 (CI)
兒童福利機構	〇・二六八	〇・一六七	六三・七
少年福利機構	〇・四六七	〇・二五〇	九〇・六
老人福利機構	〇・二四〇	〇・一六七	五四・八
身心障礙福利機構	〇・二七二	〇・一六七	四八・二
其他	〇・四四〇	〇・二〇〇	七四・〇
托兒所	〇・九〇三	〇・一六七	一・〇

就集體性指數來看（請參閱表三），托兒所的數值約等於1，亦即托兒所的經營就收入來源觀之已幾近營利性組織，可說是「純私人性」(pure private)組織，其「公共性」(publicness)相當薄弱。集體性指數最高的是少年福利機構（九〇・六），說明少年福利機構的自身可能產生的收益相當低，需大量仰賴外界的贊助。一般兒童福利機構的集體性指數（六三・七）又高於老人福利機構（五四・八）及身心障礙福利機構（四八・二）。

二、個案分析

在本節中，將分析四個非營利兒童福利組織的多元化指數與集體性指數，所使用的數據是各組織八十五年度的資料。此四個組織如下：

甲組織：是位於大台北地區的財團法人文教基金會，但其主要的服務內容為兒童福利工作。該基金會的財務來源類別有捐款收入、基金孳息、貸款、補助款、代收款、累積盈虧等。屬於CGG的有捐款收入、貸款、及補助款。

乙組織：位於大台北地區的社團法人，該協會成立至今未滿兩年，主要從事兒童身心障礙服務，會員主要是身心障礙兒童的家長。

協會的財務來源包括入會費、常年會費、捐款收入、服務收入、其他收入。屬於CGG的有捐款收入。此協會八十六年度開始接受聯合勸募的贊助，但未列入計算。

丙組織：位於大台北地區的財團法人文教基金會，但該基金會也以從事兒童福利工作為主。此基金會的收入來源有捐款收入、政府補助、基金孳息、聯合勸募補助、出售財產收入等。屬於CGG的有捐款收入、政府補助、及聯合勸募補助。

丁組織：位於台灣中部的財團法人社會福利基金會，以從事兒童福利工作為主。該基金會的收入來源有捐款收入、業務收入、政府補助、其他收入（含利息、財產等收入）。屬於CGG的有捐款收入、及政府補助。

表四 個別兒童福利組織多元化指數與集體性指數

（民國八十五年）

機構名稱別	多元化指數 (DI)	理論的DI最小值	集體性指數 (CI)
甲組織	○·五二○	○·一六七	九五·八四
乙組織	○·二四○	○·二○○	三一·七七
丙組織	○·四五一	○·二○○	九五·一二
丁組織	○·四五六	○·二五○	八八·七一

由於四個組織所使用的會計科目並不近相同，而且分類亦不夠精細，例如「補助款」、「業務收入」、「捐款收入」、「其他收入」，使性質不同的財力來源可能放在同一會計科目上，影響了計算指數的精確性。但從表四看出，屬於財團法人基金會（甲、丙、丁）的三個兒童福利組織其多元化指數均高於社團法人的乙組織，其理由可能是三個財團法人的組織知名度較高，且組織成立的歷史較久，獲得較多政府與民間的贊助。而乙組織知名度不高，所關心與服務的對象是少數的身心障礙兒童，而這些兒童外表上看來又沒有明顯的缺陷，可能較難引發社會的同情與關注。而且該組織成立時間短，也未獲得政府的贊助，聯合勸募對其贊助是從民國八十六年開始。而就組織性質而言，乙組織是一種傾向自助互助型的組織，是否這種類型的組織較難獲得社會大眾的支持，有待進一步的實證研究來證實。

另外，乙組織的多元化指數較低，亦即該組織的各項財力來源金額較平均，不像另三個組織依賴少數財源。因此，乙組織需在每個財源都付出相當的管理成本，例如如何招募新會員及維繫現有會員的向心力以穩定會費收入？如何確立組織定位在市場區隔中找尋目標對象以穩定捐款收入？如何確認目標對象的福利需求以維繫服務收入？如何加強與政府和民間資助組織的關係以獲得經費贊助？而對甲組織與丙組織而言，則傾向如何以服務品質為基礎講究公信力以持續獲得民間的捐款？如何與企業界及政府維繫良好關係以持續獲得贊

助？一旦與政府或企業界關係破裂，恐怕會造成財務危機。丁組織的多元化指數雖然和丙組織相當，但財源比較集中在捐款收入，至於是仰賴個人捐款或企業捐款在財務資料上並未呈現。不過，丁組織花費在募款的管理成本應比與政府建立關係還多。

就集體性指數來看（請參閱表四），三個財團法人基金會明顯高過社團法人的乙組織。以美國的標準而言，只要是過去四年來，政府與社會大眾的財務支持超過收入的三分之一就屬「社會大眾支持」(public support)的非營利組織(Bryce, 1991)。雖然目前沒有確切的數據，三個財團法人基金會當屬「社會大眾支持」的組織，且其集體性指數亦相當高。乙組織成立不滿四年，若單以八十五年的資料，會費收入再納入計算，則乙組織也可算是「社會大眾支持」的組織，只是其集體性指數相對是很低的，這也是自助互助型組織欲成爲多數大眾都能支持的困境。而甲、乙、丁三個組織中，丁組織的集體性指數較低，主因是丁組織有較高比例的服務收費收入。

肆、財力資源取得的趨勢——結語

從民國七十九年的資料來看，在各種類型的非營利社會福利機構中，托兒所是最依賴單一財源的非營利組織。一般兒童福利機構的多元化指數與老人福利機構及身心障礙機構相當，但低於少年福利機構。雖然，來自政府的補助可能佔的比例最高，但仍不足以構成資源依賴。而四個兒童福利組織當中，以較不具知名度、組織歷史較短的社團法人乙組織的多元化指數最低，即該組織的財源較平均分散，不似三個財團法人組織較依賴少數資源管道。

就集體性指數來看，托兒所幾近營利組織，兒童福利機構的集體性指數低於少年福利機構，但高於身心障礙機構與老人福利機構。相較之下，身心障礙機構與老人福利機構較依賴服務收費的收益。而四個兒童福利組織中，社團法人的集體性指數最低，而財團法人組織中以丁組織有較高比例的服務收費收益因而集體性指數較低。社團法人的集體性指數是否較財團法人低，則有賴進一步的實證研究。

多元化指數低意味財源分散，也就是管理者需處理較多的交換關係而增加管理的成本；集體性指數高代表組織高度依賴外界支持，也就是管理者需花費更高的募款成本。爲取得不同的財源需有不同的策略，爲因應時代的變遷，在下列不同的財源中，都需管理者構想最適當的策略。

一、政府：政府由福利供給轉變成經費贊助的角色是福利民營化的大趨勢，而福利民營化的具體方法就是公設民營與委託服務。雖然當前公設民營問題雜多，但政府卻無暫緩執行的傾向。所以，非營利組織如何因應購買式契約服務的契約管理，以便和政府建立真正的伙伴關係，方能從政府獲得穩定的財源。

二、企業：企業贊助公益活動日增，但企業自有其「利潤」的考量，如何塑造雙贏的局面，則有賴非營利組織管理者善用「目的相關的募款」(cause-related fund-raising)。

三、民間贊助組織：以聯合勸募爲例，就長期的觀點來看，聯合勸募是個穩定的財源，而且獲得此資源的管理成本較低。欲維繫此

一資源的策略不外誠信並提供品質優良的服務。只是，未來的「協導計畫」則需考慮因資源依賴而可能喪失自主性的問題。

四、小額捐款者：我國的捐款者基本上是感性的，如何運用感性的訴求獲得資源，並同時教導捐款者做理性的捐款，應該是每個募款者應盡的倫理。而對小額捐款者檔案資料的建立與分析，並定時與捐款者「接觸」，是維繫此一來源的策略。

五、服務收入：使用者付費是多數人都能接受的概念，但非營利社會福利組織的多數服務對象都屬弱勢族群，如何在獲取利潤的過程中兼顧社會工作的傳統使命，不致使社會工作淪為「墮落的天使」(unfaithful angels)。此外，服務收費的項目上，也應極力避免獲取「非相關的營利所得」。

六、會費：對社團法人來說，招募新會員與維繫現有會員的向心力有助於穩定會費的收入。當然，最重要的是組織必須提供必要的服務以滿足會員的需求，否則僅是一些空頭會員對會費收入實無助益，亦即在會務管理上應更具備顧客導向的全方位品質管理(Total Quality Management, TQM)。

七、投資：假如非營利組織擁有一筆較大的資金，只擺在銀行定存生利息是一件相當可惜的事，應可考慮分散風險做報酬性較高的投資。實際作法可在董(理)事會下成立投資委員會，邀請投資理財專家擔任委員，協助各項投資規畫。

最後，上述財務多元化指數與集體性指數並不能完全反應非營利兒童組織與贊助來源的交換關係，有許多屬於質的問題，像是造成組織不確定性的財源不穩定性與複雜性，都有待進一步探討。本文因撰寫時間的限制尚有諸多缺失，未來在研究此一議題有幾個方向可彌補這些缺失。

一、採用質化研究方法，深入探討非營利兒童組織與各個贊助來源的交換關係，例如贊助來源對非營利組織的影響，非營利組織對獲取各項財源所花費的有形與無形的管理成本。

二、針對整體性兒童福利組織，本文僅使用內政部七十九年的調查資料，實在有所不足，況且近幾年來社會變遷迅速，應該再取得較新的資料做質時性的(longitudinal)比較分析。

三、在個案分析方面，僅四個機構顯然不足，將來應蒐集更多組織的資料，選擇組織時應考慮下列因素：財團法人與社團法人、組織歷史、區域分佈等。若可能也應包含兒童福利法中的各種兒童福利組織，以比較機構類型的差異。

四、在蒐集資料時最好能建立明確的收入類會計科目，使每個組織一樣的收入來源都能列入相同的會計科目，以增強比較的精確性。

五、非營利組織為顯示其公信力，應在其年度報告中詳列其財務報表，且有義務公開。若尚未做到此地步，有興趣的研究者應與非營利組織建立良好關係，以獲得信任而取得「敏感」的資料，並注意研究倫理的問題。

參考書目：

內政部 民國七十九年台灣地區社會福利機構概況調查報告 台北 內政部 一九九一

張培士、萬育維、陸宛蘋 台灣地區聯合勸募有效作法之探討 台北 中華民國社區發展研究訓練中心 一九九三

Bryce, H. J. (1991). Financial and strategic management for nonprofit organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Chang, C. F., & Tuckman, H. P. (1994). Revenue diversification among non-profits. *Voluntas*, 5(3), 273-290.

Gronbjerg, K. A. (1993). Understanding nonprofit funding. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Hasenfeld, Y. (1992). Theoretical approaches to human service organizations. In Y. Hasenfeld (Ed.). *Human service as complex organizations*, pp. 24-44. Newbury Park, CA: Sage.

Kettner, P. M., & Martin, L. L. (1987). *Purchase of service contracting*. Newbury Park, CA: Sage.

Mayers, R. S. (1989). *Financial management for nonprofit human service agencies*. Springfield, IL: Charles C Thomas Publisher.

Weisbrod, B. A. (1988). *The nonprofit economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

◎曾華源教授評述「兒童福利組織的財務來源分析」

社會福利機構面對社會對她們如何展現公信力的要求，以及在公辦民營和購買式契約服務的發展趨勢下，機構的財務管理就成為營運上的重要課題。而張教授此篇論文對社會工作專業在機構行政管理課題上具有相當大的幫助性，首先論文指明非營利組織財務來源的多樣性和穩定性，是財務結構健全的重要要素。其以多元化指數值(DI)和集體性指數值(CI)，做為分析財務結構的指標，並列舉出計算公式。其次再以國內四個兒童福利機構進行案例分析，以說明比較各機構的財務結構及其特性，並指陳機構在經營管理上要注意之處。論文最後還提出各項對國內未來政府及管理機構上要改進之處，顯示張教授用心和具專業實務工作之實力，令我佩服。不過，我還有二個問題或許可以做為張教授未來可以再進一步為文探討的。其一為論文中未指出一個社會福利機構財務結構在DI值和CI值應在那些比例範圍內較為適當；其二為論文中指出國內對社會福利機構之會計科目分類比美國的分類不清楚，以及提到在實際分析四個機構時有遇到困難。然而在建議中，未能就其所表提出應有分類之建議。

最後張教授在報告中提到國內機構之財務公開性不足，這將影響社會公信力的取得，值得學界與政府共同努力來克服。

《第六次論文發表及討論》

主 持 人：內政部社會司蕭副司長玉煌

論文發表人：東吳大學社會學系楊孝滌教授

論文題目：中央兒童局與兒童福利資源之整合

論文評述人：玄奘人文社會學院社會福利學系主任李鍾元教授

論文內容：

中央兒童局與兒童福利資源之整合

一、中央兒童局的組織結構與兒童福利資源之整合

兒童福利法修訂已有多年，尚未依法建構的中央兒童局終於由內政部轉行政院已送至立法院審議的「內政部兒童局組織條例草案」，中央兒童局的建構已是指日可待之事，亦是兒童福利界的一大盛事，期待中央兒童局建構後，能開創兒童福利工作的新局面，但是送至審議的「內政部兒童局組織條例草案」與民間兒童福利團體所期待的「中央兒童局」有顯然的差距。

行政院 版本 條 文	民 間 版 本 條 文	說 明
第三條 本局設福利服務組、保護重建組、綜合規劃組，分別掌理前條所列事項。	第三條 本局設五組，綜合規劃組、兒童保護組、特殊兒童療育組、托育服務組及親職教育組，分別掌理前條所列事項，	行政院版： 明定本局依掌理業務性質分設三組。 民間版：

第四條 本局設秘書室，掌理文書、印信、出納、庶務、議事、編印及其他不屬於各組、室事項。	並得分科辦事。	一、本局業務範圍甚廣，爰設五組，分掌前條所列事項，各組並分科辦事，分工合作，並由綜合規劃組統籌協調相關單位機關間的合作事宜。 二、各組科掌理事項，於辦事細則明定之。
第四條 本局設秘書室，掌理文書、印信、出納、庶務、議事、編印及其他不屬於各組、室事項。	第四條 本局設秘書室，掌理文書、印信、出納、庶務、議事、編印及其他不屬於各組、室事項。	行政院版： 明定本局秘書室之掌理事項。 民間版： 明定本局秘書室，掌理文書、印信、出納、庶務、議事、編印及不屬於各組之事項。
第五條 本局置局長一人，職務列簡任第十一職等至第十二職等，綜理局務並指揮監督所屬人員。	第五條 本局置局長一人，職務列簡任第十三職等，綜理局務；副局長一人或二人，襄理局務，職務列簡任第十二職等。	行政院版： 明定本局置局長一人及其所列官等、職等及職掌。 民間版： 明定本局置局長一人，副局長一人或二人。
第六條 本局置主任秘書一人，職務列簡任第十職等；組長三人，專門委員一人，職務均列薦任第九職等至簡任第四職等；室主任一人，職務列薦任第九職等；視察一人，職務列薦任第八職等至第九職等；專員十人，職務列薦任第七職等至第八職等；設計師一人，職務列薦任第六職等至第八職等；科員十一人，職務列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等；辦事員二人，職務列委任第三職等。	第六條 本局置主任秘書一人，組長五人，職務列薦任第九職等至簡任第十一職等；專門委員二人，職務均列薦任第九職等至簡任第十職等；室主任一人，職務列薦任第九職等；秘書一至二人，職務列薦任第八職等至第九職等，其中一人職務得列簡任第十職等；科長十人至十九人，職務列薦任第九職等；視察二人至四人，專員六人至十人，職務均列薦任第七職等至第九職等；科員二十人至四	行政院版： 明定本局所置人員之職稱、官等、職等及員額。 民間版： 一、明定本局組長等各職務之列等。 二、本局組織編制員額第五條、第六條、第七條、第八條所列員額共為五十二人至一〇二人。

	等至第五職等；書記一人，職務列委任第一職等至第三職等。	
第七條 本局設人事室，置主任一人，職務列薦任第八職等，依法辦理人事管理事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。	第七條 本局設人事室，置主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等，依法辦理人事管理事項。 人事室所需工作人員，應就本條例所定員額內派充之。	行政院版： 明定人事室所置人員之職稱、官等、職等及職掌。 民間版： 明定人事室，辦理人事事項。
第八條 本局設會計室，置會計主任一人，職務列薦任第八職等，依法辦理歲計、會計及統計事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。	第八條 本局設會計室，置主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等；依法辦理歲計、會計及統計事項。 會計室所需工作人員，應就本條例所定員額內派充之。	行政院版： 明定會計室所置人員之職稱、官等、職等及職掌。 民間版： 明定會計室，辦理會計統計事宜。
第九條 第五條至第八條所定列有官等、職等人員，其職務所適用之職系，依公務員任用法第八條規定，就有關職系選用之。	第九條 第五條至第八條所定列有官等、職等人員，均應依公務人員任用法取得任用資格；其職務所適用之職系，依公務員任用法第八條規定，就有關職系選用之。 本局組長以上之人員及視察、三分之二以上之科長、二分之一以上之專員，應具社會工作專業資格之限制。 前項社會工作專業資格，在辦事細則中另訂之。	行政院版： 配合新人事制度有關規定，訂定本條。 民間版： 一、明定本局人員任用資格及各職務職系適用之依據。 二、專業背景資格限定，可建立本局之專業性，以吸引專業人才，並配合未來社會工作專業人員資格制度；非直接相關科系者，其資格認定可用經歷等代之。 三、視察需學有專精，以徹底有效地執行。 民間版：
第十條 因兒童福利業務需求，本局應設		

	置兒童福利促進會或相關諮詢委員會。	有關委員設置應另訂委員設置要點條例規範之。
	第十一條 本局對外行文，以內政部名義行之，但關於左列事項，但由本局名義行文： 一、遵照部頒指示應行轉知事項。 二、依照部定辦法督導進行事項。 三、曾經報部核准事項。	

從以上行政院版本條文和民間版本條文最大的差距是「中央兒童局」為內政部直屬的一級獨立單位，而「內政部兒童局」則是由內政部社會司分離出來的單位，職等亦低於社會司司長，與民間版本之「中央兒童局」局長為十三職等有顯然的差距，而編制所列員額為三十五人，與民間版本之「中央兒童局」員額為五十二人至一〇二人相差甚多。內政部兒童局受局長職等、兒童局組織結構和員額編制所限，要發揮整合全國兒童福利資源之效能，應是十分困難的。更何況中央兒童局建制後，必然會立即凍結少年福利法，將兒童福利法涵蓋年齡至未滿十八歲，除了中央兒童局為兒童福利法之主管機關，將兒童、少年性侵害防治法修改為兒童性侵害防治法，亦列為該法之主管機構，會同法務部和司法體系亦為少年事件處理法之後送及支持機關，業務需求之擴充，內政部兒童局之建構恐無法發揮整合全國兒童福利資源之功能，立法院在審議過程中，應採用民間版本之條文，較合於中央兒童局原來的構想，亦較能發揮整合之功能。至於社會司其他社會福利業務之擴充，只要有立法的依據和實質之需求，成立中央老人局、中央身心障礙局，亦為前瞻性之發展，不應成為建制中央兒童局之限制因素。

中央兒童局建制後，不僅成為兒童福利的中央主管機關，並與中央各部會兒童、少年福利相關業務發揮資源整合之功能，以免資源浪費和功能重疊的現象，中央兒童局與司法院各級法院、少年法院和少年法庭，以及觀護人室中之少年調查官、少年保護官充分配合，而成為少年事件處理法之少年事件的後送和支援單位，以發揮整合性輔導之功能，使受保護管束或觀護少年和兒童在兒童福利機構中，得到專業輔導，以導正其偏差行為。修正後的少年事件處理法中少年勞動服務、社區服務工作，亦可與中央兒童局作業整合之配合，

以兒童福利工作專業人員來輔導兒童、少年偏差行為之輔導和價值觀之澄清應具有實效，專業社會工作人員亦可透過團體工作和社區處遇，結合家庭和社區力量作更積極性的犯罪預防工作。

中央兒童局亦可與教育部主管學前教育、幼稚教育、課後輔導，親職教育和技職教育之義務相結合，中央兒童局主管的婚姻前輔導、懷孕前輔導和生產、坐月子中心、托嬰業務，托兒業務與婚姻與親職教育、學前教育、幼稚教育、課後輔導相配合，成爲一個完整的兒童福利和幼稚教育網絡，尤其有人創意義務教育往下延伸一年，更使學前教育體系完整，再與托兒和小學低年級課後輔導結合，以及少年技職教育，不僅使九年義務教育更具多樣性，更與少年多元需求相結合，亦可作爲推動十二年（十三年）教育之基礎，使兒童少年教育資源與兒童福利資源相結合，不同的專業滿足兒童不同的需求，中央兒童局能與教育行政單位充分配合，建構完整的兒童福利和教育網絡，從出生前、出生後、嬰兒、幼兒、兒童、少年期，作周全之照顧、教養和教育。

中央兒童局亦與經濟部主管企業相結合，透過經濟部發動各企業公司、工廠等機構成立企業內兒童福利體制，從婚前教育、企業內育嬰室、托兒所和幼稚園之設置，使就業工人無後顧之憂，而能使雙生涯家庭成爲常態家庭而能提高勞動力參與率，以及使人力資源更周全運用，成爲經濟發展的主導力量。要求企業內建構完整的兒童福利體制，也可透過中央兒童局之規畫，並與勞委會勞工福利業務相結合，成爲另一主要推動的力量，亦屬於企業內勞工福利項目之一，而使勞工子女均受到最周全之照顧，如企業內無法建構兒童福利體制，亦可透過企業間之合作共同建構，或以兒童津貼、兒童教育津貼的方式，對雙生涯勞工家庭作補貼，利用公私立托兒、幼稚教育機構或以社區托兒方式，以作替代性的兒童福利體制之建構。在中央兒童局之規畫下，整合經濟部和勞委會之功能，使企業兒童福利體制得以有效建構。

中央兒童局亦與衛生署資源相結合，而能從事兒童性教育和兒童心理衛生之維護，兒童門診和少年門診不僅解決兒童生理疾病問題，亦可強化心理衛生，使兒童身心得以正常發展。中央兒童局與原住民委員會相結合，建構山地、偏遠地區、都市邊緣地區兒童福利體制，確保原住民兒童基本權益，原住民幼稚教育權，使原住民兒童有了與漢人有相同的發展基礎。中央兒童局建制前，成爲中央主管機關與中央各部會之聯繫、協調、溝通必然更爲密切，兒童福利資源在中央政府方能有效整合，而能發揮高效能來維護兒童基本權益，促進兒童身心成長，直到成人。中央兒童局亦建構獎勵民間參與兒童福利事業之辦法，使民間資源亦得充分運用。

二、直轄市及縣市兒童福利科之組織架構與兒童福利資源之整合

依兒童福利法在建制中央兒童局後，直轄市、各縣市亦必須成立兒童福利科，直屬於直轄市的社會局和縣市政府的社會局。直轄市和縣市兒童福利科成為兒童福利法和兒童、少年性侵害防制法的執行機構。並配合各地方法院、少年法院、少年法庭以及各地方觀護處少年保護官、少年調查官相配合，為少年事件處理少年之後送和支持機構，並與各地區少年輔導委員會相配合，成為社區處遇網絡中主要之一環。

直轄市和縣市政府兒童福利科亦與勞工局、教育局、衛生局、原住民事務委員會以及其他相關單位配合整合兒童福利資源，配合兒童福利業務與其他相關兒童業務，如幼稚園和托兒所業務之配合和互動，企業內幼兒童福利體制之建構，兒童福利津貼和原住民兒童福利業務之落實推展，使縣市和直轄市兒童福利業務得以整合，以免功能重疊和兒童福利資源的浪費。

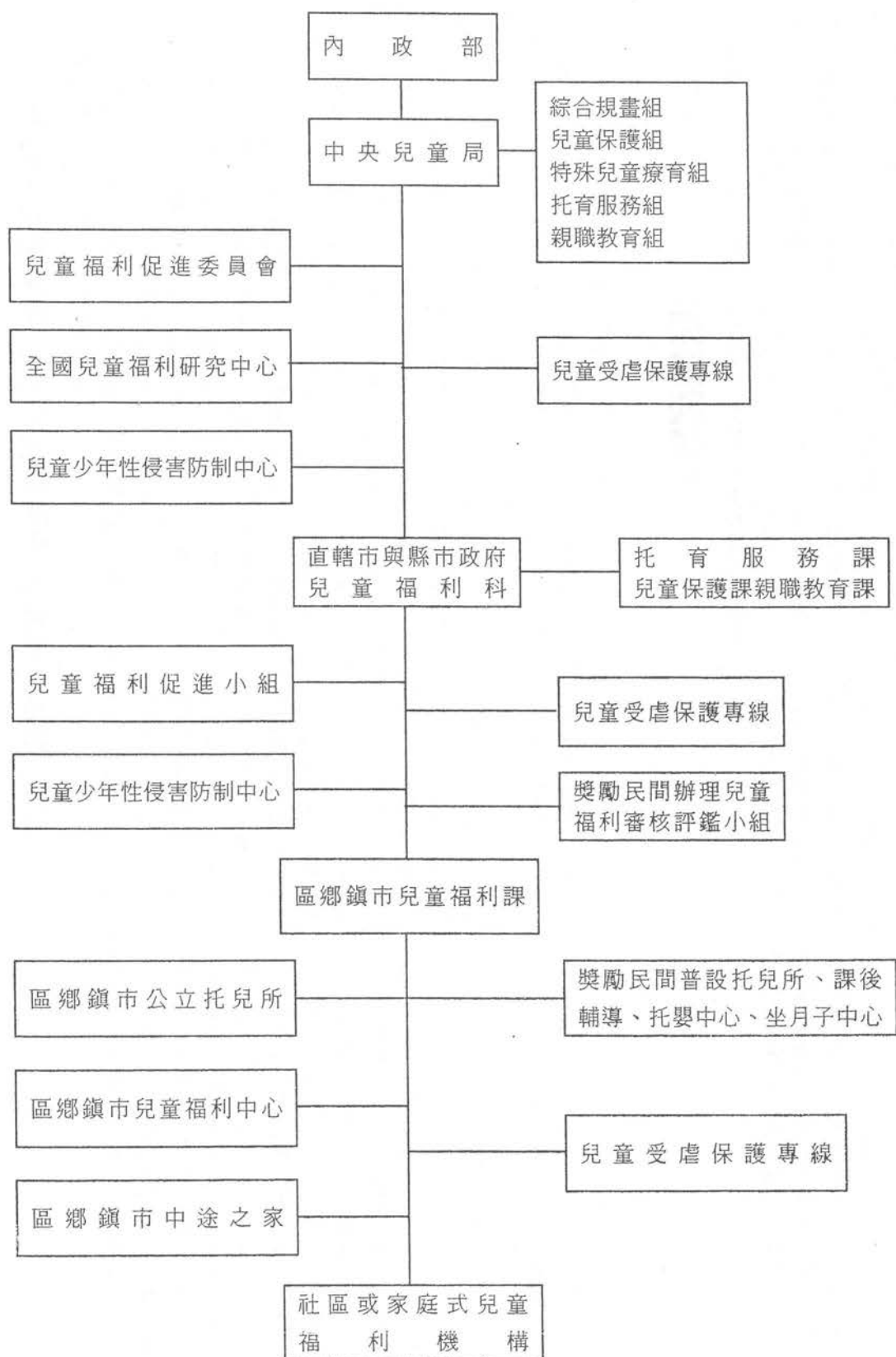
直轄市及縣市政府兒童福利科為落實推展兒童福利工作應以區鄉鎮市為單位，成立兒童福利服務中心、性侵害防制中心、兒童保護專線，並聘任專業社會工作人員以及結合社會資源組訓志工，以推展兒童福利服務。並成立公立托兒所或獎勵民間成立私立托兒所，以及其他兒童福利機構，如托嬰中心、坐月子中心等。並以社區為單位，建構社區或家庭式的日托中心或臨時托嬰中心、或以學校臨近地區獎助建構課後輔導中心，以滿足雙生涯家庭之需求。

直轄市和縣市政府兒童福利科亦以區鄉鎮市為單位，建構中途之家、對逃家逃學中輟學生或行為偏差、價值觀需澄清之兒童、中途照顧之場所，並以專任社會工作人員之輔導加以矯治，在恢復正常後，方可使其回歸到社會上，以免產生負向之影響。政府亦可獎助宗教團體或其他專業機構成立中途之家，以發揮輔導功能，亦成為少年事件處理法之後送及支援單位。

直轄市及縣市政府福利科在中央兒童局政策之指導下建構獎勵民間資源投資於兒童福利事業，其設置辦法可運用公設民營，委託經營、合約經營的方式，使政府的兒童福利資源與民間資源相結合，政府扮演指導、監督、評估考核的功能，而民間機構則以專業管理、企業經營的方式，使民間資源更有效運用，亦可提升行政效能，更能維護兒童之基本權益，而民間經營更具彈性效能。

三、全國兒童福利網絡之建構

中央兒童局成立後，兒童福利在中央政府具有一個實質的主管機關，而直轄市及縣市政府成立兒童福利科，亦使地方政府具有一整合兒童福利資源的推動單位。再結合地方政府有關兒童福利機構及民間資源，共同有效維護兒童身心健康，及促進兒童正常發展，為發揮更高層次效能，有建構全國兒童福利網絡之必要性，方能將兒童福利資源作整合性之運用，不但可避免因功能重疊而造成資源浪費，亦可整合民間資源，作更廣泛之運用。全國兒童福利網絡如下所示：



◎李鍾元教授評述「中央兒童局與兒童福利資源之整合」

楊教授，各位教授，各位女士先生：

兒童福利的推行必須運用各項資源，才能達到預期的目標。而各項資源又必須要加以整合，才能收事半功倍之效。盼望很久的兒童局即將成立，從事福利服務與教學的人士，期望與期許的業務，當然很多；不過真正要領導、輔導我們去做的，恐怕還是資源的充分運用與整合；因為兒童的需求也很廣泛，醫療、衛生、教育、康樂、保護、養護……等不一而足，非一個機構，一種服務所能滿足其需，換句話說，必須要有許多機構、團體協調、合作、配合，才能收事半功倍之效。本文提及在兒童局成立後，應與司法法院各級法院、少年法院、少年法庭以及觀護人室中之少年調查官、少年保護官充分配合，成為少年事件之後送及支援單位，以發揮整合性輔導之功能。其次，應與教育部主管學前教育、幼稚教育、課後輔導、親職教育和技職教育單位相結合，成為一個完整的兒童福利與教育的網絡，作周全的照顧與教養。也要與經濟部主管之企業相結合，發動公司、工廠等機構成立福利體制，從婚前教育到育嬰室、托兒所和幼稚園之設置，使兒童不因父母就業而得不到應有的照顧，更使人力資源獲得充分的運用；當然這也得要由勞委會共同配合，才能發揮更大的績效。更要與衛生署密切配合，俾能進行性教育以及生理、心理衛生的維護，使兒童獲得正常的發展。對於偏遠地區兒童的照顧，就得要與原住民委員會配合，俾建構山地、都市邊緣地區兒童福利體制，確保每一個兒童權益之保障。這些看法，相當深入而正確，由於資源整合，還可以免得資源浪費，特別是減少機構功能不致有重疊的現象。本文同時也提到兒童局與地方政府的配合，以及如何建構全國性兒童福利網絡，都很簡明可行，對未來兒童局提供了一個工作的方向，至為可佩。不過，以一個評述人的身份，要作兩點補充：第一，資源範圍包括了人力、物力、財力，楊教授只從機關業務之整合與配合落筆，忽略了人力、物力、財力如何去整合或配合的建議。第二，資源的運用是推行社會福利重要的策略，楊教授在這一方面也未能多加討論，兒童局成立後，將是全國兒童福利規劃、督導、輔助的機構，如何運用有限資源去推行兒童福利服務，是兒童局重要的課題，如能在這方面提一些建議，對兒童局亦是重要的貢獻。以上兩點看法，敬請楊教授及各位與會學者專家指正。謝謝大家！

《開幕典禮》

主持人：中華民國青少年兒童福利學會李理事長鍾元致謝詞

時間過得很快，一天研討行將結束，由於大家的投入，成果相當豐碩，相信對未來的兒童局必有所貢獻。因此站在主辦單位的一員，必須對支援此次活動的機構及人士，表達最崇高的敬意與謝意。首先要感謝的是內政部以及社區發展季刊，給予經費的支援與支持；其次是會議的主持人、主題講演人、論文發表人以及論文評述人，辛苦的服務、寫作與發表，引導腦力激盪；最要感謝的是所有與會的教授、學者、專家，從早到晚未曾離席，並提供高見，充實了會議的內涵，完成辦理此次研討會的目標。我們將把這些實錄，刊登在社區發展季刊中。最後，再誠摯地說一聲謝謝大家，並祝各位健康快樂！