

# 臺北市兒童福利工作之 概況報告與未來展望

陳菊

## 壹、前言

兒童福利是社會福利的一環，目前世界潮流對兒童福利努力的目標，已不只是消極性地針對需要特別救濟和特別照顧的不幸兒童，而是更進一步地積極針對每個兒童權益的保護，包括兒童的教育、衛生、社會各方面福利事業之推動。兒童健康成長是社會進步發展的基石，因此為兒童創造一個健康安定的成長環境，一直是我們在努力的目標。台北市現有十二歲以下兒童近四十三萬人，約佔全市總人口二十%。台北市相較於台灣地區其他城市，呈現出人口密集、雙生涯家庭增加、家庭組成多以小家庭或核心家庭為主，以及離婚率遞增等種種現象，過往家庭保護與照顧功能逐漸減弱，衍生而出的便是兒童照顧的各項問題，和兒童虐待、疏忽等兒童保護問題。

## 貳、臺北市兒童福利預算與人力

### 一、兒童福利預算概況

臺北市政府八十七年度社會局歲出總預算數一一、一九八、六二〇、三二七元，其中經常門預算佔總預算之百分之九十。以兒童福利經常門預算來看，計編列二九八、五五二、六二五元，佔本局經常門預算的二·九六%。（未含十九所市立托兒所預算，約三億多元）

本市兒童人數呈緩慢遞減之狀況，然以整體兒童福利預算數而言，八十七年度預算金額約為八十二年度之四倍，五年之間兒童福利預算成長了二億二仟萬元。以預算成長內容來看，以八十五年度及八十七年度成長較為明顯。八十五年度以困苦失依兒童生活補助費成長四仟七佰萬元，托育補助費增列三仟五百萬元為最多。至八十七年度增加預算中，則仍是以低收入、危機家庭及原住民兒童之托育補助費為最，計約增列了一億元，另外則是設立「臺北市早期療育綜合服務中心」之相關人事、行政業務等費用。

## 二、兒童福利行政人力配置

目前臺北市政府社會局本部，計有十二個科室，兒童福利及婦女福利業務歸屬第五科主管，兒童福利業務編制內人員計有九名，分別為科長、專員、臨編專員及股長各一名，承辦科員五名；約聘僱人員十三名，一名專辦本市公設民營兒童福利機構籌設及管理業務，其餘十二名則辦理全市立案及未立案托兒機構之訪查、輔導、管理等工作。

## 參、臺北市兒童福利工作重點

### 一、托育服務資源及提昇服務品質

根據八十六年臺北市統計要覽，臺北市每戶人口數為三·〇七人，即傳統的大家庭已逐漸式微，代之而起的是小家庭或核心家庭。又臺北市雙薪家庭之比例逐漸增加，基於兒童最佳福祉之考量，如何建立一套完整的托育政策以支持家庭及提供兒童良好的照顧是當務之急。

考量兒童成長的需求，本市托育政策係以托兒機構社區化、專業化為目標，並鼓勵民間參與；而托育的內容能兼顧衛生保健、教育保育及社會工作領域，使兒童能獲得健全的發展，身心障礙兒童能回歸主流而達正常化，弱勢團體的兒童能優先收托以符合社會福利的精神，更重要的是提倡家長積極參與以落實親職教育。

緣於上揭所述政策理念，臺北市托育服務措施的重點為：增強

公立托兒所多元化服務功能，結合民間資源增設公設民營托兒所、輔導私立托兒機構合法立案並提昇教保品質，倡導並提供身心障礙兒童及變故家庭兒童托育需求、建立臨時托育及彈性托育服務等，以滿足臺北市父母多元托育需求

### 二、兒童保護工作

高度都市化，及父母雙方均投入就業市場後，導致兒童虐待與疏忽的問題日益嚴重，基於照顧兒童乃國家政府之責的理念，特別是遭遇不幸之兒童，政府更應優先予以協助之立場，本市於民國七十七年起開始規劃辦理兒少保護工作，對於無自我保護能力之兒童，期能提供全方位之各項服務。

### 三、提供困苦失依兒童經濟扶助與生活照顧

兒童福利法第十三條、第十四條中明白揭示，對於無法生活於原生家庭中之兒童，各級政府應提供各項必要協助。因為家庭是兒童階段主要的生活環境，當家庭經濟資源匱乏時，政府提供此種補充性的兒童福利服務，使兒童能夠成長於親生家庭，獲得生理及精神健全發展所需之營養。若是不得已必須離開家庭，亦應提供良好的安置服務，使每名兒童均能健康、快樂地成長。

### 四、發展遲緩兒童的早期療育服務

早期療育對於發展遲緩兒童有很大的幫助，世界先進國家均已建立發展遲緩兒童之通報、鑑定、轉介系統，亞洲地區如香港和日

本也已實施許久。早期療育對於發展遲緩兒童之影響早獲肯定，據專家認為三歲前作早療一年之療效等於三歲後十年之療效，透過早期發現、早期治療、早期教育，使兒童的障礙情況減到最低，可減少日後特殊教育及相關服務之壓力，更可減低家庭、社會之成本。

臺北市為臺灣地區社會福利資源、醫療資源最為豐沛的地區，應將此豐富的資源做最有效的配置。臺北市早期療育計畫為一結合社會、衛生、教育之綜合性計畫，希望能針對發展遲緩兒童及其父母提供整合性、連續性的服務。

## 肆、臺北市兒童福利工作現況

### 一、增拓托育服務資源

#### (一)兒童托育供需現況

1. 本市六歲以下兒童截至八十五年底計有二〇五、六八四人，如以婦女就業率五〇%推估其托育需求量為一〇二、八四二人。而臺北市目前有十九所公立托兒所，收托三、八四〇人；四所公設民營托兒所，可收托七五〇人；三二三所私立托兒所，可收托一九、二五二人。培訓之家庭保姆計有四、七三一人，以其每人平均收托一·五人計，約可照顧七、〇九七名幼兒。加上公私立幼稚園收托三八、六五二人，共計可提供六九、五九一人，供給量仍顯不足。

2. 本市國小學齡兒童計有二二四、四五五人，其課後托育需求如以婦女就業率六〇%推估，應為一三四、六七三人。而本市立案

一七三所兒童托育中心，可收托八、五八〇名國小學童，另各國民小學課後輔導人數為一二一、五〇〇人，總計可提供一三〇、〇八〇人課後托育服務，供給量尚足。

#### (二)增拓托育服務量

針對供需狀況，可看出臺北市學前托兒機構供給量仍顯不足，故除繼續規劃增設公設民營托兒所外，亦積極輔導民間設立托兒機構，自八十五年七月起聘用十二名專業人力，加強未立案托兒機構之輔導工作，成效斐然。以八十四年新立案托兒機構數僅卅二所，八十六年全年已達二〇七所可見。除此之外，本市為積極鼓勵私人設立托兒機構亦實施以下各項措施：

1. 八十五年七月協調建管及消防單位，實施機構之樓地板面積在二〇〇平方公尺以內者，托兒所收托人數四十人、兒童托育中心收托人數五十人以內之小型托兒機構，可免辦建築物使用執照變更，以簡化立案程序。此外，設立聯合服務窗口，並舉辦立案說明會、編印立案問答錄等，以協助業者儘速完成立案程序。

2. 提供建物使用執照變更費用補助及改善設施設備補助，每所補助二〇至三〇萬元不等。

3. 為鼓勵私人企業、機關、工廠及學校附設員工子女托兒所、兒童托育中心，協調相關單位並奉准簡化企業、機關、學校附設員工子女托兒機構之立案程序。即在符合「台北市土地使用分區管制

規則」之規定下，各企業等單位可於其辦公場所內比照一般小型（二〇〇平方公尺以下）托兒機構立案方式，以附設「托兒機構」申辦，以達鼓勵立案之效。

4. 自七十七年度起委託民間團體辦理家庭保母人員訓練，平均每年可提供五〇〇個訓練機會，截至八十六年十二月底止，已完成四七〇〇名保母人員之訓練。

## 二、提昇托育服務品質

(一) 截至八十六年十二月底止，台北市立案之托兒所、兒童托育中心累計已達五〇〇家，除了「量」的增加外，「質」的提昇亦相對地重要。故每年度均編列預算以補助私立托兒機構改善設施設備，充實軟硬體內容，以提昇教保品質，

(二) 市立托兒所自八十五年度起辦理收托身心障礙或發展遲緩兒童等多元化托育服務，目前收托弱勢兒童計六二三人（含低收入戶兒童、原住民兒童，發展遲緩與身心障礙兒童、父母一方為中度以上身心障礙之兒童、清寒戶兒童），另辦理延後（時）收托六、二一三人次及臨時托育服務四十五人次。

(三) 自八十五年度起為鼓勵私立托兒機構收托身心障礙及辦理臨時托育服務，提供補助費聘任專業人員、增添設備及改善設施，計補助四三所辦理身心障礙收托，服務一一三名身心障礙或發展遲緩兒童。另補助八十所辦理臨時托育服務。

(四) 針對發展遲緩兒童及身心障礙兒童托育服務，由專家學者及實務工作者組成巡迴輔導小組，深入輔導托兒機構對特殊兒童之教保工作。

(五) 為因應特殊兒童教保服務需求，辦理特殊教育研習訓練，並薦送教保人員修習特教學分，此外，為提昇教保人員專業素養，依需要辦理各類研習。

(六) 為提昇家庭托兒工作人員之專業知識與技能，使兒童獲得妥善的照顧，試辦家庭托兒服務督導制度方案，期能落實托兒服務社區化之理念。

(七) 依據內政部頒定「兒童福利專業人員資格要點」，委託大專院校開辦托兒機構保育人員在職及職前主管及保育人員訓練課程，以儲訓托兒機構專業人力，並提昇服務品質。

(八) 以公設民營方式委託兒童福利聯盟辦理民生兒童福利服務中心，提供本市托育諮詢服務及辦理收養調查、棄嬰出養等工作。

(九) 為因應社會變遷，提昇教保品質，研議「台北市兒童福利機構設置標準與設立辦法（草案）」，提送市政會議審議，其中以提高專業人員與兒童比及擴大兒童活動空間為主要原則。

## 三、兒童保護工作

(一) 目前兒童保護業務為發揮緊急救援及時處遇的效能，兒少保護專線於八十六年七月一日併入本局二十四小時保護專線，提供廿

四小時全時服務。至十二月底止共計接案四五七件，其中以管教不當、身體虐待及疏忽為最多，所有個案均由本局社工員依法迅速輔導處理。

(二)編印兒童保護服務父母手冊及兒童保護責任通報教師人員、保育人員手冊，以全面宣導兒童保護工作，使社會大眾對兒童保護愈來愈重視。

(三)辦理兒童保護社工人員在職訓練及兒童保護責任通報研習，以落實兒童保護工作，建構專業工作模式。

(四)依兒童福利法第二十七條規定，委託民間專業機構調查，訪視兒童收養案件，以保障兒童權益，平均每年約有四〇〇件。

(五)結合戶政、醫療、社政單位實施出生通報制度，以杜絕販嬰案件。

(六)依兒童福利法第四十八條規定，規劃並執行強制性親職教育。

(七)研訂「台北市兒童保護工作處理要點草案」，以為本市處理各項兒童保護工作之準則。

#### 四、困苦失依兒童經濟扶助與生活照顧

(一)危機家庭兒童家庭補助：對無力撫育子女之家庭予以補助，協助改善生活，八十六年七月至十二月計補助危機家庭兒童十八名，每名每月五、一六七元，全年計可補助二、一〇〇名低收入兒童。

(二)兒童托育補助：補助本市低收入戶兒童、危機家庭兒童及原住

民兒童至私立托兒所、公立幼稚園、私立兒童托育中心就托者，每人每月最高補助七、〇〇〇元。

(三)研提「台北市兒童寄養家庭標準及輔導辦法（草案）」送市議會審議，使本市困苦失依無法於原生家庭中接受照顧之兒童，能有適宜之寄養家庭替代，使兒童在家庭生活中正常成長。

(四)委託世界展望會辦理寄養家庭服務：使家庭發生變故無法生活之兒童獲得暫時之安置及妥善照顧，目前本市簽約之寄養家庭計有五〇家，接受安置之寄養兒童六十七人。

(五)委託公、私立育幼院收容十二歲以下兒童計一六八人。

(六)推動本市委託安置兒童返家後追蹤輔導計畫，以確保兒童返家後可受到良好照顧。

(七)以公辦民營委託民間團體辦理萬華及福安兒童福利服務中心，提供本市低收入戶及單親家庭兒童輔導、兒童安全環境之推廣及一般兒童福利服務諮詢。

#### 五、發展遲緩兒童的早期療育服務

(一)結合衛生局、教育局、社會局等領域之相關專業人員，成立全國首創之「台北市早期療育綜合服務中心」，將發展遲緩兒童之個案管理、評估鑑定、短期療育等工作，集中於一地點完成，避免家長奔波之苦。

(二)建立臺北市發展遲緩兒童「個案管理」系統，期能充分掌握

每名發展遲緩兒童之個別化之需求，結合現有各項資源（醫療、教育、福利），使「早期療育」之功效確實呈現。

(三)提供發展遲緩兒童評估鑑定報告書補助及療育補助費，以實際減輕父母之負擔。

(四)辦理發展遲緩兒童早期療育專業人員培訓工作，規劃社會工作人員之初級、進階等一系列課程，期使更多專業人員投入早療之工作，進而提昇服務品質。

## 伍、未來展望

### 一、托育服務「質」與「量」的同步提昇

臺北市目前之托育問題已逐漸由「量」的嚴重不足，轉變為「質」的提昇，而托兒機構為每一個人離開家庭後社會化的第一個地方，因此其服務品質之維護及提昇，當為各級政府之責及未來努力目標。八十六年九月，由本局、本府婦女權益促進委員會及相關業務單位組成北歐社會福利考察團，赴北歐瑞典、挪威和丹麥三國，考察其老人安養、兒童托育和兩性平權等三大福利服務方向，深感北歐先進國家的社會福利措施，有許多值得借鏡的地方。在兒童托育方面，應全面提昇專業人力之服務品質；同時為使婦女不再一肩挑起養兒育女的責任，應結合公、私資源，全面提升托育服務的質與量，對於零至二歲的兒童，將積極增加保母專業訓練並配合保母人員證照化，規劃本市保母人員督導系統。期以社區為範圍，各市

立托兒所為中心點，結合各區之私立托兒所、兒童福利機構及合格保母人員，提供托育服務資源，使市民能享有便利、充足及一定品質之托兒服務。

### 二、兒童基本權利之倡導與維護

兒童保護工作是持續性的、長遠性、永久性的工作，也是需要家庭、學校、社區及社會大眾共同參與配合的。我們堅信，所有的兒童都有在一個健康安全環境中成長的權利，也有免於受暴力威脅的權利。防治兒童虐待與疏忽的工作，是在維護兒童生長的權利，對朝向發展福利服務的社會，是一挑戰，也是必要的工作。

民國八十二年兒童福利法修正通過後，除增列條文使對兒童的保護工作更周延且符合時宜外，亦明訂責任報告制度，使公權力得以伸張，政府更積極扮演保護兒童的角色。期待未來能加強結合社政、警政、司法、醫療、衛生、教育等相關單位的力量，共同參與，積極推動團隊工作，促使保護網絡的建立。另外亦盼望加強民間與政府的合作，政府以公權力介入，主導整體規劃及整合工作，努力開拓安置庇護場所；並輔導民間針對需提供適當的福利服務。當然，基於預防勝於治療的觀點，加強輔導親職教育，以落實兒童保護預防工作，亦是不可或缺的。

### 三、跨領域整合之兒童福利工作

兒童成長之需要不僅需要福利資源的投入，亦需要醫療保健、



教育等相關單位的配合。八十六年度臺北市首創「三歲以下兒童醫療補助方案」（衛生局）及首度編列「早期療育」（社會局）預算，即是思考到兒童身心健康是各項發展的根本，無論是一般兒童或特殊兒童，「預防勝於治療」之觀念均應受到重視。「托教合一」制度之推動，則是期待透過教育單位及社政單位的充分合作，使所有兒童無論在幼稚園或托兒所均享有相同品質的學前幼托服務。亦期待能協調充分運用課後國小校園，使國小學齡兒童課後照顧服務供給模式之更加多元化。

四、「弱勢優先照顧、全體均能受惠」之兒童福利政策理念

早期兒童福利業務多著重於困苦失依、受虐等弱勢家庭兒童之各項協助（經濟、輔導、安置等），在這些弱勢兒童之福利措施逐步落實後，我們更進一步思考，如何擴大照顧群體，使得設籍於臺北市之兒童均能受惠。八十八年度臺北市預定實施的「臺北市兒童津貼及其相關措施方案」即是以此出發，規劃了「擴大照顧本市低收入兒童方案及中低收入育兒補助方案」、「實施教育券」及「擴大幼兒預防保健及健康照顧方案」三大方案，期能獲得市議會支持，於八十八年度順利實施。

## 陸、結語

總之，兒童福利服務措施從過去殘補式之服務，進步到前瞻性預防性的規劃，已是潮流所趨；基於兒童成長之需求，兒童福利服

務的內涵亦涵蓋社政、警政、司法、醫療、衛生、教育等範疇，需要各單位專業整合，通力合作才能全面滿足其需要。未來，更期待政府民間共同攜手合作，加強兒童保護工作，優先照顧弱勢家庭兒童，讓兒童虐待、不安全案件均消弭於無形。今年欣逢聯合國世界人權日五十週年紀念，保障人權觀念已日漸受到重視，在此要再一次呼籲，兒童不僅是國家未來的主人翁，亦是今日的市民，不應忽視其應有的權益，照顧兒童是國家社會共同的責任，請關心我們兒童的福祉，讓兒童們都能快樂健康的成長。

（本文作者現任臺北市政府社會局局長）