

兒童福利政策執行力之提昇

郭靜晃·彭淑華·張惠芬·蔡貴美

社會的變遷，如工業化、都市化，不但改變了我們社會的形貌，更影響了社會機制的均衡，而失衡的結果帶來社會大眾對福利需求更加期待與依賴。如此一來，社會大眾衍生的福利意識、要求有效率的政府。此外，由於近些年來社會運動的倡導，政治選舉的催化加熱，皆反映國內社會福利已成為公共政策的主要議題，在政府部門、民意機關、政黨團體和社會大眾之間，形成訴求的角色和拉鋸（陳武雄，民八十四）。

本文試由「兒童福利政策推行之策略與原則」及「落實兒童福利政策執行應考慮的因素」兩方面來討論如何提昇兒童福利政策的執行力。

兒童福利政策原則、 目標及推行策略

一、政策目標

社會政策之制定除了有宣示的條文外，更需要有具體實施政策的方案，要落實方案的推行，更需要有推行政策的策略與原則。

策略是達成目標的步驟或計畫。換言之，策略是為達成目標所選擇的行動方案與所需的資源分配。而目標(goal)概指所欲之結果，如增進身心健康，此一結果是由服務方案所造成（曾華源，民八十四）。

我國兒童福利宣示性之綱領、方案、計畫與措施計有：兒童保育政策（民十八）、四大社會綱領（民三十四）、憲法（民三十六）、全國兒童福利會議宣言（民三十五）、民生主義現階段社會政策（民五十四）、現階段社會建設綱領（民五十八）、兒童福利政策（草案）（民五十九）、中華民國兒童青少年發展方案綱要（民五十九）、中華民國人口政策綱領（民七十二）。以下嘗試將各項中與兒童有關的規定、宣告等之要點，予以整合說明如表一。

由上表可以發現，

表一 我國兒童福利相關政策目標之要點

項 目	要 點
憲法	1. 女工、童工之保養。 2. 兒童福利政策之實施。
兒童保育政策	1. 照顧兒童的主要責任落在家庭，國家僅立於輔助的角色。 2. 政府有義務設立各種福利機構及專業人才的培訓。
四大社會綱領	1. 女工、童工的保護。 2. 勞工托兒所。
全國兒童福利會議宣言	1. 兒童應生長於親生家庭。 2. 照顧兒童的責任由家庭、福利機構、中央及地方政府共同擔負。 3. 兒童保護。 4. 親職教育。 5. 特殊教育。 6. 全國性兒童福利計畫之科際整合。
民生主義現階段社會政策	1. 兒童保護。 2. 重視家庭教育。 3. 加強設置兒童福利中心及托兒所。
現階段社會建設綱領	1. 推行家庭計畫，加強優生保健。 2. 弱勢團體福利服務擴大辦理。
中華民國兒童青少年發展方案綱要	1. 衛生保健。 2. 教育。 3. 福利設施。 4. 保護設施。
兒童福利政策（草案）	1. 優生保健。 2. 貧苦婦嬰、幼兒營養、醫藥補助、特殊兒童福利服務。 3. 兒童應生長於親生家庭。 4. 鼓勵私人辦理兒童福利事業。 5. 兒童保護。 6. 兒童人才培訓。 7. 頒訂各項兒童福利設施標準。
中華民國人口政策綱領	1. 優生保健。 2. 母子健康保險。

多年以來，我國與兒童有關之指導方針，有其變，有其不變；變的是，照顧兒童的責任，由「完全責付家庭」，視之為家庭的責任到「照顧兒童的責任應由家庭、政府、社會共同擔負之」，視之為社會福利服務網絡的聯結；在福利服務提供的作法上，逐漸趨向獎勵民間參與經營，具有節省公共部門的經費支出、擴大服務提供的層面的優點。不變的是對於特殊、不幸兒童的關懷、兒童福利專業人才的培訓、優生保健、以及堅持「除非必要，否則兒童應生長於親生家庭」的理念。

綜上所論，我國兒童福利政策之目標應涵括下述四大點：

(一) 為使政府、社會共同擔負起照顧兒童的責任，並促使兒童得以生長於親生家庭，因此，家庭、福利機構與政府應加強彼此間的配合。

1. 家庭：普及家庭生活教育，培養美滿和諧家庭觀念。

2. 福利機構：適時彌補家庭功能之不足，提供補充性服務。

3. 中央及地方政府：施行優生保健，增進婦嬰身心健康、推廣親職教育、增強誘因以鼓勵民間參與福利服務之行列、增修各項兒童福利設施標準，以符合實際所需。

(二) 為達成有效的兒童福利服務，必須進行兒童福利科際整合，使其工作網絡更加完整。

(三) 發展特殊兒童與不幸家庭兒童之特殊福利服務，針對個別問題需求，予以救助、保護、矯正、輔導，或養護等措施，期有效改善其所面臨的問題。

(四) 注重兒童福利專業人才培訓，訂立兒童福利專業人員任用、待遇、服務及獎勵辦法，並對現有工作人員隨時舉辦在職訓練，以提高兒童福利工作之素質。

二、政策推動的原則

社會福利的最根本目標，是在一個社會保障下，保障人基本生存需要的基礎，並透過社會福利事業去發展和滿足人的需要（孫健忠，民七十九）。而社會福利政策之規劃應以政府轉換為主動積極之角色，並建立以家庭為中心之福利策略，充分發揮互助功能為基本觀念（內政部，民八十三）。社會福利雖有其時代背景，並隨著經濟條件而改變，但是，在制訂社會福利政策時，仍需秉持一定的原則。

蔡宏昭（民七十九）於其所著「社會福利政策——福利與經濟的整合」一書中，提出六項社會福利的政策原則：

第一、政府責任的原則

政府的責任範圍，根據李察德遜（Richardson）的論說，只有個人無法依其能力從事的事務及由政府辦理要比民間辦理更有效率的事務，才由政府負責（Richardson, 1962: 33），基於社會化的效率原則，政府只要負責民間不願意做或做得没有效率的部分即可。

第二、保險費分攤的原則

關於社會保險保險費的負擔問題，主要涉及被保險人、雇主及政府三個主體，政府必須依據租稅原則與責任原則，規劃社會保險保險費的分攤比率。

第三、現金給付的原則

考慮的重點在於：是採用均一給付 (flat benefit) 或變動給付 (variable benefit) 的問題。

第四、貧民救助的原則

貧民救助的最終目的，是在消滅貧窮，而不是在救助貧窮；是要協助貧民自立自足，而不是要讓貧民長久消耗社會資源，這是貧民救助政策最重要的原則。

第五、服務對象的原則

有些福利政策是以全體國民為對象（如衛生保健），有些是以特定團體為對象（如老人、兒童等）。以全民為對象的福利服務，不會造成政策上的困擾，以特定團體為對象的福利服務，就可能引發資源運用之適切性的問題，因此，福利服務政策必需制訂優先順序的原則。

第六、政策調整原則

社會福利制度必須根據以下六個原則，配合經濟和社會條件的變化不斷地調整，才能使社會福利制度更臻完美：(1) 逐漸廢除福利意義較小的福利制度，增加福利意義較大的福利制度；(2) 逐漸淘汰效率不高的公營福利事業，擴大民營福利事業；(3) 擴大社會保險規模，加強社會保險的所得重分配功能。(4) 加強對社會弱勢者的生活保障與福利服務，減少對強勢團體的保障與服務；(5) 綜合國民需求與社經條件，制訂社會福利政策，並使全體國民了解、支持政策的原則與目的；(6) 定期評估社會福利措施的經濟效益與行政效率，隨時調整福利資源與制度內涵。

林萬億（民八十三）則提出公平、效率、可行性評估、一致性及參與五個評估社會政策規劃的指標，以作為社會福利政策規劃之原則。內政部曾於民國八十三年六月，與行政院經濟建設委員會、勞工委員會、衛生署共同舉辦「全國社會福利會議」，吸納各方學者專家的見解，整合出以下十二個政策規劃的原則：一、民衆需求原則；二、前瞻性原則；三、經濟、社會發展並重原則；四、公平、效率並重原則；五、一致性原則；六、務實原則；七、策略性資源分配原則；八、優先性、普及性並重原則；九、政府、民間共同參與原則；十、權利、義務兼顧原則；十一、人力專業化、經費合理化原則；十二、地方化、國情化原則。

綜合上述，本文試提出以下五點，作為我國兒童福利政策推動

之原則：

(一) 生存權的保障

社會福利的原始機能是在解決貧窮的問題，早期的社會福利只是在解決絕對的貧窮，而現代的社會福利不只在解決絕對的貧窮，也在解決相對的貧窮。西元一九八九年，聯合國兒童權利公約第卅二至卅七條說明國家採取各種措施，保證兒童的生存與發展不受干擾和剝削；我國憲法第十五條亦有保障人民生存權的規定。因此，生存權的保障是社會福利，也是兒童福利的基本精神。而除非國民所得達到高度的水準，政府財政相當充裕，絕對貧窮完全絕跡，否則，社會福利絕不可能保障全體國民都享有高素質的舒適生活，在目前一般國的經濟和社會條件下，社會福利仍應以生活的最低保障為原則（蔡宏昭，民七十九：五）。

(二) 基本需要與權利原則

基本需要與權利的原則，同時將資本主義提昇至一個融合社會主義 (socialism) 福利價值觀之新的意識形態。其基本價值觀可包括以下幾個概念（李欽湧，民八十三：四五—四六）：

1. 社會存在的主要目標，是滿足人類物質與精神的需求，因此，人的基本權利應當受到尊重。

2. 當人類的生理與心理的需求得到滿足，則人類的潛能將會充分表現於人類的完美、成熟、適應與生產之，則社會的問題便得迎

刃而解。

3. 人類自我實現所遭受之外在環境阻力，可以透過政府或政策的力量來加以克服，因此，科學的知識與技術是相當重要的。

此一原則基本上是建立於「施與受」(giver and taker) 的互惠原則，也代表政府「取之於民，用之於民」的立意，在政策的考量上自然就會趨向積極而主動。

(三) 公平與效率原則

公平指涉（合理的分享）(fair shares, 詹火生譯，民八十一)，在民主的社會裏，平等乃是一個普遍化的原則，只有在這一原則之下才能確保社會中人人自我尊重與公平待遇。

效率則意指成本與效益之間的比例，有效率的政策即為投入的成本少而所獲之產出總值高 (Dunn, 1994)。效率是市場經濟非常強調的，這種效率又受那一隻「看不見的手」的無形支配上（徐立德，民七十七），一個有競爭性的市場，因為能夠對生產者傳達了消費者的偏好與價值，因而帶進了利潤的信息。

「公平」與「效率」是難以兩全而又應求兼顧的，倘若要獲得更多的「效率」，則吾人可能就必需放棄一些「公平」，得失取捨之間，就必須審慎思考，求其平衡點。

(四) 優先順序原則

現代社會透過立法的程序來建立典章制度，並從而進行社會利

益與資源的分配。當個人或弱勢團體的「權利」受到損害時，他們有權要求「社會」（通常是指政府）負責任而作適當合理的賠償或資源再分配（李欽湧，民八十三：四二—四三）。

社會福利措施的優先順序，也是社會福利政策的主题。在福利事業辦理的優先順序考量上，就理論而言，應以事後救助的事業（如對低所得者的生活補助、全民的社會保險等）列為最優先，事前預防的事業（如衛生保健、職業訓練與輔導等）次之，而提昇生活素質的事業（如各種福利服務與優待措施）則列入最後考慮的對象（蔡宏昭，民七十九：三）。我國兒童福利法第四條明訂：各級政府及公私立兒童福利機構處理兒童相關事務時，應以兒童之最佳利益為優先考慮，有關兒童之保護與救助應優先受理。

(五) 政府與民間共同參與原則

決策作成過程中，受決策所影響的團體，若能參與是項過程，表達他們的心聲，陳述種種關鍵性的問題層面，評斷解決問題的政策工具之妥當性，將有助於政策取得正當性的地位，爭取他們對政策的順服，有利於政策的有效執行。蓋標的團體主動地參與政策，將使成就政策目標的困難度化解，減少以力和脅迫的方式執行政策，更減輕政府執行政策的成本，以及介入或投入執行的程度（Schneider & Ingram, 1990）。

在標的團體的決策參與上，吾人應注意兩個重要的層面：參與者的代表性及影響力，不過，決策過程紛爭的客體，如屬於技術性

或科技性，則參與的代表當以專家為關鍵，以維護科技的理性，而民選的議員及公民的參與，亦不能加以排除，用以顯示專家對通才的負責任及溝通，獲致方案的政治正當性。更何況，由民選的議員參與決策過程，有時更可致使職司機構免於受困於利害關係人的糾纏，而有損於專業理性的提昇，及過度受制於某種屬性的代表（林水波，民八十二等）。

兒童福利法總則中第一條即明文規定兒童法制定之目的乃為維護兒童身心健康，促進兒童正常發育、保障兒童福利。因此，本節嘗試以此目的為總目標，將兒童福利服務分為支持、補充及替代性三層面，並針對本研究所探究的十一個主題，列出其推行政策應有的策略措施（見表二），並分述如下。

壹、支持性兒童福利服務

一、兒童保護

落實兒童保護工作實是當前不容忽視的兒童福利課題之一。兒童虐待於兒童的身心發展影響甚鉅，對兒童之性格、行為、社會生活等皆有長期負面影響，故對受虐兒童的保護應自三級預防措施著手，在初級預防方面，應自學校、家庭、及社會面著手，增進學校教育內容與落實社會工作制度，加強預防性親職教育與高危險家庭的輔導與協助，並加強社會宣導；在次級預防方面，落實責任通

表二 兒童福利政策應有的策略措施

政策目標	兒童福利層次	標 的	政 策 措 施
維護兒童身心健康、促進兒童正常發育、保障兒童福利	支持性兒童福利服務	兒童保護 a. 預防與宣導	<ul style="list-style-type: none"> * 學校教育內容的改進 * 預防性親職教育的推廣 * 社會宣導的加強與落實 * 加強對高危險群家庭的輔導與協助
		b. 診斷與治療	<ul style="list-style-type: none"> — 受虐兒童 <ul style="list-style-type: none"> * 身體照顧 * 定期心理諮詢與輔導 * 安排寄養服務 * 日間寄託治療 * 住院治療和機構照顧 * 組成受虐兒童團體 * 加強學校社會工作 — 施虐、受虐家長 <ul style="list-style-type: none"> * 加強親職教育 * 定期心理諮詢與輔導 * 24小時電話專線服務 * 緊急托兒安置 * 社會服務家務員的協助 * 社會工作人員的輔導 * 志願工作人員之服務
		兒童及家庭諮詢服務 a. 建立專責機構	<ul style="list-style-type: none"> * 考慮兒童人口數量，設立兒童專責機構提供多元化的基層兒童福利綜合服務 * 設立專線電話或於社區內設立學生輔導室或家庭諮詢服務中心
		b. 研究、發展與監督	<ul style="list-style-type: none"> * 培訓專業社工人員 * 加強研究發展工作 * 政策加強督導獎勵民間機構提供服務
		親職教育 a. 親職教育方案提供	<ul style="list-style-type: none"> * 針對父母不同特質、需求，設計合適之PE方案
		b. 研究、發展與監督	<ul style="list-style-type: none"> * 親職教育實施方式力求多元化 * 培訓專業親職教育人員 * 加強研究及發展工作 * 加強政府督導民間機構實施
出生通報 a. 監督與協調	<ul style="list-style-type: none"> * 加強戶政、社政及衛生各單位之協調 		
b. 宣導	<ul style="list-style-type: none"> * 加強對民衆的宣傳 * 舉辦執行過程的說明 		
c. 資訊網絡	<ul style="list-style-type: none"> * 提供資訊網絡的建立 		
d. 專責人力	<ul style="list-style-type: none"> * 落實專責行政績效 * 編訂一定比例之預算 * 提供專責的人力 		
兒童休閒娛樂 a. 休閒多樣化	<ul style="list-style-type: none"> * 開展社團活動 * 加強童軍活動 * 重視學藝活動 * 提倡假日活動 		
b. 休閒網絡	<ul style="list-style-type: none"> * 成立休閒諮詢中心 * 編印休閒活動手冊 		
c. 休閒空間的規劃	<ul style="list-style-type: none"> * 開設文化育樂園區 * 籌設文化機構 * 加強基層文化設施 		

政策目標	兒童福利層次	標 的	政 策 措 施
維護兒童身心健康、促進兒童正常發育、保障兒童福利	補充性兒童福利服務	兒童津貼與生活扶助 a. 配合相關制度、法令	<ul style="list-style-type: none"> * 其他家庭政策的配合 * 制訂替代現金給付的綜合性方案 * 社會安全制度的配合
		b. 廣闢財源	<ul style="list-style-type: none"> * 稅制上的優惠，如扶養子女免稅額度之提高以降低育兒成本、托育費用稅額減免 * 提供一般性兒童休閒娛樂服務 * 因應特殊需求的給付水準 * 為避免財務危機，可採發行兒童郵票等各項方法廣闢財源
		c. 專責人員之培訓	<ul style="list-style-type: none"> * 專業社工人員的培訓 * 加強研究及發展工作
	補充性兒童福利服務	托育服務 a. 所得維持	<ul style="list-style-type: none"> * 所得維持 * 兒童津貼
		b. 托育品質的提升	<ul style="list-style-type: none"> * 確保托育機構合格化 * 培訓合格托育專業人員 * 清點不合格立案托育機構 * 輔導不合格機構立案 * 提供多樣化托育服務方案 * 建立托兒人員證照制度 * 提供托育人員進修管道及機會
		c. 托育服務網絡	<ul style="list-style-type: none"> * 建立托育資訊網絡 * 優先解決變故家庭及特殊家庭需求 * 優先設立特殊兒童的托育機構 * 足夠日間照顧設施
		d. 親職假	<ul style="list-style-type: none"> * 親職假
	替代性兒童福利服務	兒童收養 a. 建立收養制度與網絡	<ul style="list-style-type: none"> * 建立合理且完整的收養制度 * 整合收養服務網絡 * 提供收養關係人的輔導
		b. 專責人力	<ul style="list-style-type: none"> * 建立專業之收養機構及專責人力 * 提供收養相關機構專業人員之訓練
		c. 宣導	<ul style="list-style-type: none"> * 推展特殊需求兒童的收養 * 倡導兒童本位的收養動機，建立正確的兒童收養觀念
替代性兒童福利服務	兒童寄養 a. 兒童寄養的宣導	<ul style="list-style-type: none"> * 擴大寄養家庭的招募 	
	b. 兒童寄養網絡建立	<ul style="list-style-type: none"> * 加強寄養家庭的評估 * 加強寄養家庭的選擇 * 提供寄養關係人的輔導 * 永久性計畫的建立 * 寄養相關資料的建檔管理 * 追蹤輔導 	
	機構安置 a. 宣導教育	<ul style="list-style-type: none"> * 加強社區聯誼與活動 	
替代性兒童福利服務	b. 人員培訓	<ul style="list-style-type: none"> * 專業工作人員的訓練與聘任 * 志願服務人員的徵募、訓練與管理 * 加強機構相關人員之醫療衛生知識 	
	c. 機構品質的提升	<ul style="list-style-type: none"> * 調整教養機構之功能與收容標準 * 加強院童之課業輔導 * 培養正確理財觀念 * 正確提供性教育與兩性關係知識 * 加強生活常規的訓練 * 加強安置機構環境的衛生與清潔 	

報制、加強對受虐兒童之危機處遇、與學校老師兒童保護觀念與作法；在三級預防方面，應對受虐兒童與施虐家長部分加強處遇，以治療受虐兒童所受的傷害，並減少更進一步的傷害。

二、兒童與家庭諮詢服務

家庭與兒童諮詢服務為兒童福利的第一道防線，若能在兒童與其家庭發生問題初期，適時介入提供輔導與支持，使問題不致擴大，將可避免兒童遭受到不可磨滅的傷害。在國外，在支持性兒童福利方面，以美國與日本為例，此二國家已分別設有社區心理衛生中心及兒童相談所，提供許多家庭及兒童諮詢輔導來面對問題，在我國，雖有部分機構提供此項服務，但仍未有明確針對兒童家庭的相關政策及政府機關督導，因此，未來我國制訂兒童與家庭諮詢福利服務政策時，需考慮政府兒童福利專責行政機關的設立（例如：兒童局）、家庭及兒童問題研究發展工作、兒童福利專業人員的培訓、法律的確實執行、於社區中落實，期提供家庭及兒童完善的支

三、親職教育

「應使兒童成長於親生家庭」。我國政府一向重視家庭中父母對兒童應盡教養之責任，因此實施親職教育強化親職功能應成爲制訂兒童福利政策的要點之一。然而，親職教育雖然已受到政策長久以來的重視，但往往在實施上不夠落實。明訂親職教育目標、宗

旨、策略、相關單位的權責，建立由家庭—學校—社區聯合推動的親職教育政策與方案，刻不容緩。在建立完善親職教育政策時，可借他國之經驗考量不同家庭型態、父母個人特質、子女的發展階段等需求，提供適當的親職教育方案。除此之外，在親職教育實施管道以及教學用的素材需採多元化的進行，親職教育之專業人才的培訓、研究及發展工作，以及最重要的政府設立兒童福利專責機構提供兒童及其家庭綜合性的專業服務等亦爲制訂政策之必要考慮因素。

四、出生通報制度

出生通報制度是兒童福利法修改後所增列的新條款之一，是屬於早期通報系統之一。出生通報主要配合早期鑑定、健康檢查的方式，用以對新生兒做篩檢工作，以期提早發現有問題的兒童並做療育的工作。此外，出生通報制度更結合戶政社政及衛生等機構以掌握確實出生通報，以對日後有效控制晚期胎兒及周產期死亡率以得到確實新生兒死亡率並嬰兒死亡率的依據，此外，並防制私自賣嬰的行爲。

五、兒童休閒娛樂

在現代社會裡，休閒活動是追求精緻生活的重要內容，也是國民教育中重要的一環。藉著休閒活動，可以發洩緊張情緒、增進身體、心理的健康，尤其自實施九年國教後，國小教學始步入常軌，

學生解除負擔過重的課業與惡性補習，相對地，兒童休閒的時間大幅增加，兒童休閒活動亦隨著生活水準的提高而日益為人們所重視，其型態也逐漸趨向多元化。爲了防止兒童從事不正當的休閒娛樂，應加強以下各點：(一)在學校方面，應：1.開展社團活動。2.加強童軍活動。3.重視學藝活動。4.提倡假日活動。(二)在政府方面，應：1.開設文化育樂園區；2.籌設文化機構；3.加強基層文化設施；4.成立休閒諮詢中心；5.編印休閒活動手冊。

貳、補充性兒童福利服務

一、托育服務

托育服務是兒童照顧政策的措施之一，其主要是迎合社會變遷的產物，它是婦女福利的一環，更是兒童福利的內涵。目前各國因民情及兒童照顧政策之不同而有保守及開放的措施之分。托育政策的重要性不容置疑，其所提供之服務內容也將影響兒童的身心發展。而托育政策的配合托育機構的提供，服務內容之多元化，也要配合兒童托育津貼、育嬰假及親職假的實施，如此一來，才能落實托育服務的內涵。

二、兒童津貼與生活扶助

家庭是社會結構的基本組織，如果家庭能提供一個安全的環

境，發揮照顧、保護與經濟的功能，生長在其中的兒童有較好的發展（林義男，民七十七）。然而，仍有部分兒童處於欠缺經濟資源的家庭，使其身心發展遭受阻礙。兒童津貼便是政府與家庭共同負擔撫養、教育及維持子女健康等費用。在實施上，我國及國外多數國家乃針對低收入家庭之困苦或失依兒童採社會救助的方式對兒童之家庭進行現金之補助，這種制度是針對有特殊需求之困苦兒童所訂定，可維持其生活最低的需求。而部分發展國家，如英國及部分北歐國家在實施上，其實施對象擴及兒童家庭（如產婦、孕婦），即以家庭爲單位的普及性給付，並配合其他與兒童相關的現金給付。在補助的家庭型態、給付的方式、其他相關規定（如：申請之條件、給付額度、其他相關家庭福利制度、所得稅制度、其他社會保險方案的兒童補助等）皆已納入其兒童津貼制度範圍。因此，我國訂定該政策時，可效法德國，採緩和和漸進的方式，以求制度之穩固。將兒童津貼的執行機構、經費負擔、給付方式、發放對象要件、職域別、所得限制、子女要件與範疇、所得限制及津貼額度做全盤考量，並配合我國財經現況、稅制、家庭政策、社會安全制度等相關政策，多元化的實施兒童津貼。另外，專業兒童福利社工作人員培訓以及兒童與家庭的研究發展工作亦是政策的考量上不可欠缺的要件。

參、替代性兒童福利

一、兒童收養

兒童收養為替代性服務之一種。國內之收養在收養相關人，與相關人、機構與相關方面面臨相當大的問題，因此我國收養服務應朝下面方向進行，包括建立合理且完整的收養制度，整合收養服務網絡、解決兒童安置問題，提供收養關係人的輔導，建立專業之收養機構及專責人力，提供收養相關機構專業人員之訓練，推展特殊需求兒童的收養，及倡導以兒童為本位的收養動機等。

二、兒童寄養

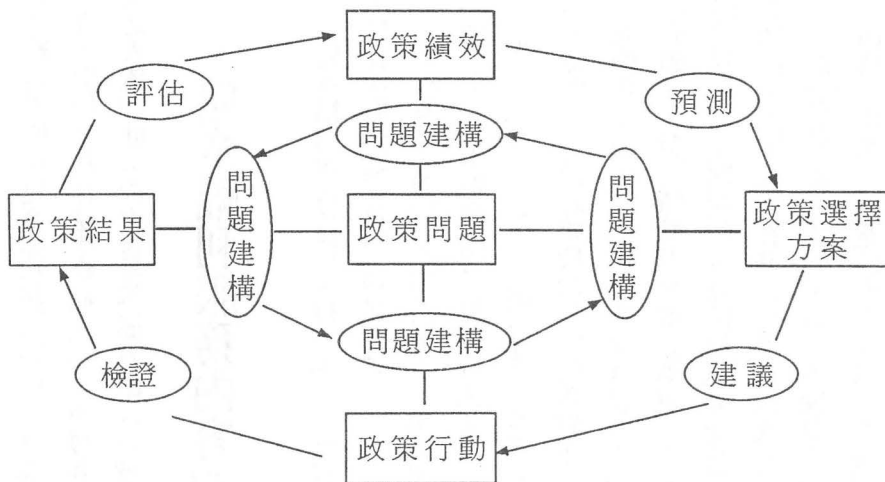
兒童寄養是提供兒童一個有計畫期間的替代性照顧。國內的兒童寄養常面臨寄養暫時性安置目標無法達成、寄養家庭的質與量有待提昇、寄養費用多寡的爭議、以及機構與寄養家庭之關係等問題，因此，對於兒童寄養之政策措施應加強對寄養家庭的招募、評估、及選擇，加強對寄養兒童寄養家庭、及親生父母的輔導，同時亦應考量永久性安置計畫，增加寄養家庭的類型，寄養家庭與兒童的資料建檔及追蹤輔導等。

三、機構安置

機構安置係提供兒童團體而非家庭式之暫時性或永久性的兒童照顧。兒童機構安置呈現的問題包括持續性照顧的缺乏、專業人員的不足、安置對兒童身心發展之優缺點、社區民衆的排斥等，因此，政策措施應自社會福利、教育、及醫療衛生三方面著手，除加強兒童教養機構硬體設施的改善外，並應加強對兒童之輔導與相關專業人員之培育、與對社區之聯誼活動等。

落實兒童福利政策執行 應考慮的因素

Andrew (1965) 認為策略是目標的組型 (pattern)，用以及達成目標的主要政策和計畫。Thomas (1985) 更認為策略是組織一系列活動和計畫，使組織目標能與其使命 (mission) 相配合，並以此有效的方式使組織使命能與其環境相配合。由此看來，未來政策之擬定宜考慮：1. 標的人口的需求；2. 現有的人力資源、組織條件資源；3. 預算的來源及比例；4. 服務提供的績效；5. 機構的行政程序、規章、法源之完整。將此原則應用至 Dunn (1994) 的政策分析架構 (詳見圖一)，推行兒童福利政策則應先擬定政策之目標、規劃政策方案、落實政策行動、政策執行的過程評估與檢討，最後再評定政策之績效。為了落實政策之績效，必須要藉由兒童福利體系的定位、功能、組織所處的外在和內在環境以及體系的組織架構加以分析其績效，茲分述如下：



圖一 以問題為中心之政策分析

資料來源：Dunn, William N., *Public Policy Analysis: An Introduction*,
N.J.:Prentice-Hall, Inc., 2nd ed., 1994:15.

一、兒童福利政策取向

兒童福利的界定往往受到兒童本身、兒童所處的家庭及社會（政府）之影響，特別是政策的制定往往反映出當代社會對兒童照顧理念的認同以及政府與家庭角色的定位，因此，探討兒童福利政策實首應瞭解社會之兒童照顧政策取向。

環顧各先進國家兒童政策取向，並檢視我國相關之兒童福利法規與實務工作，可發現我國兒童福利政策偏向「尊重家庭與雙親權利」之取向，例如我國兒童福利法的訂定與修正明確規範了保護兒童的責任歸屬，政府主動積極介入傳統私有領域的家庭事務中，使得「自由主義」的思潮基本上已不再適用於臺灣社會中。雖然政府的介入類似「國家干涉主義」所提出的政府角色與作法，然而在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，除非當窒礙難行時，方才考慮「永久安置」議案。

因此，國家雖用公權力介入，但仍以雙親及家庭責任為主要考慮點。其間，兒童福利法亦考慮到兒童，特別是七歲以上兒童被收養時之個人意願，其餘有關此理念則付之闕如。因此，我國兒童福

利實綜合了四種兒童福利政策取向，強調政府與社會對於兒童照顧之責，但於實務作法中較傾向「尊重雙親及家庭權利觀」，至於兒童之表達權此取向之實踐仍屬有限（彭淑華，民八十四）。

二、兒童福利服務內容的定位與功能

兒童福利容可分為支持、補充及替代三道防線。而到底行政策是要採取殘補性為主還是預防性為主？這實在要考量兒童成長的需求，以及兒童標的人口的需求，預防服務的目的乃是阻遏新案件之發生，其策略是由高危險群入手，作積極性的預防教育工作（Justice et al, 1976）。而殘補式乃是對已發生問題之兒童給予處

遇，當然在「預防勝於治療」的觀點下，而且事先預防比事後治療所花的費用更少。因此，未來在推行兒童福利之工作中，宜考慮其優先順序，對於特殊及低收入家庭的兒童宜優先考慮服務的提供，除了對已發生問題的家庭的兒童給予協助並助其原生家庭發揮正常的功能，以期兒童在其原生家庭或正常環境中得到最好的成長。

從受益對象之特性來看，我國兒童福利服務對象包括對一般需求與特殊需求之兒童的服務項目。為滿足一般兒童成長所需及兒童應享之權益所提供之福利服務包括親職教育、兒童家庭諮詢服務、兒童休閒育樂、兒童托育等；另為加強對特殊處遇兒童之保護而特別提供之福利服務包括兒童家庭生活扶助、兒童津貼、受虐與疏忽兒童之輔導、兒童收養、寄養、及機構安置等。從上述服務項目可

看到我國兒童福利兼具預防性與補救性福利二者，然進一步從現有法規、相關研究、及實務領域中思考此議題時，可發現我國兒童福利措施仍偏向補救性福利。例如兒童福利法之政策內涵雖包括兒童權益之保障，如「應以兒童之最佳利益為優先考慮」，然兒童福利法之制定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最優先即是一明顯例子（陳武雄，民八十三；彭淑華，民八十四）。固然對特殊需求兒童，或甚至不幸兒童之補救性福利服務工作一直是兒童福利界努力的首要目標，然如何平衡福利服務之預防性與補救性功能，使得兒童福利工作真正能滿足兒童的福利需求、保障兒童之權益、及落實兒童保護工作將是未來仍應持續努力的重要課題。

三、組織的外在環境

現有兒童福利機構服務形態大都偏向機構式，彼此之間亦缺乏服務的協調，而且也未依依地區均勢發展。因此，未來兒童福利機構宜朝向社區化、經營民營化、工作人員專業化。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，並要去除「萬能政府」的心態，對於機構設施、設備，要建立示範作用，專業人員要建立納編的制度及證照化專業體制，必要時以補助人事聘任方式鼓勵民間辦理兒童福利服務。

所謂民營化是指將公共部門的功能轉移到民間部門。依據福利

多元論的觀點，民間部門包括非正式部門 (the informal sector)、志願性部門 (the Voluntary sector)、及商業部門 (the commercial sector) (Johnson, 1987; 張英陣, 民八十四)。於我國社會福利相關業務推動上，民間部門一直扮演很重要之角色，兩者在福利服務方面扮演著合作互補的密切關係。

政府與民間角色分工於我國兒童福利領域更具重要性。常見之民營化方式，例如按轉介至機構的案主人數，補助委託收容之育幼院；家庭收養服務目前除臺北市政府委託世界展望會辦理外，其餘縣市則委託中華兒童福利基金會即是。茲以臺北市為例，臺北市政府社會局近年來委託民間辦理社會福利服務的項目自民國七十九年的十一項增加到民國八十二年的二五項；在金額方面，亦從民國七十九年的二億八千萬元增加到民國八十二年的四億三千萬元，增加率達一·五三倍，而委託民間經營的方案大致可分成三類：(一)訓練方案之委託：如家庭保母訓練、保育員培訓、殘障兒童保母訓練等；(二)經常性服務之委託：如兒童寄養、困苦失依兒童少年委託收容等；(三)公設民營機構之委託：如博愛兒童發展中心、心愛兒童發展中心等委託民間機構辦理 (柯三吉、萬育維, 民八十三)。

由於民間機構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方案，仍面臨了許多困難，如委託對象有限且品質良莠不齊；委託經費不足；承辦人力缺乏，無法落實各機關輔導；委託合約缺乏明確規範；監督與稽核方法未能落實；

服務品質無法確保等 (李淑容, 民八十四; 柯三吉、萬育維, 民八十三; 師豫玲, 民八十二; 林育芳, 民八十二; 卓春英, 民八十二)。因此，政府與民間角色與關係之釐訂、責任之歸屬須經更多的討論。

此外，一些福利機構的設置有朝都市地區發展之趨勢，忽視弱勢團體的需求，故未來的政策規劃宜考慮機構功能，避免資源重疊，造成某種有其優先設置之必要的機構極度缺乏，如此一來，未能滿足兒童需求，同時違反優先順序的原則。

四、組織內在環境

「兒童福利法」為目前兒童福利工作推展之主要藍圖。「兒童福利法」具備之精神及特性包括昭示政府主導性角色、兒童福利政策之全面性、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、家庭與雙親之權利義務等。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、經費預算的編列、及相關制度的建立等立下法理上之依據，亦使得兒童福利法成為國內兒童福利奉行之圭臬 (彭淑華, 民八十四)。然而，徒法不足以自行。各項制度，如出生通報制、責任報告制仍未能具體落實；行政組織、人力、預算、及相關法令的配合與調整仍是緩不濟急；兒童需求與兒童權益的保護仍未能持續宣導而達到共識；凡此種種，皆使得兒童福利立法之良法美意大打折扣。雖然現行兒童

福利法未臻完善，尚須相關學者專家的努力修訂，然而，兒童福利法的真正付諸實施恐是現階段立即必須面對的。為確實保障我們兒童的福利權，兒童福利法的落實，實是另一應予重視的議題。

就推動政策上，現有的條件及潛在資源，必然會影響策略及方案的選擇。目前在執行兒童福利上，行政層面位階太低，不能協調其它行政部門，如教育、衛生、司法等，此外政府正力行減肥計畫，要增加人力實屬不易，然而推行兒童福利人力不足、現有人力兼辦兒童福利業務已是各地方政府很普通的現象。人員專業化、證照制度未能切實實施造成現有兒童福利服務人員因薪資待遇及專業地位低而工作負荷量高，導致專業工作人員衰竭 (burnout)、流動率 (turnover) 高，此外工作人員也常工作輪調 (rotation) (余漢儀，民八十三：一三九) 無形都是人力資源規劃的損失及人力培訓的浪費。

五、兒童福利體系的組織架構

目前我國兒童福利體系可分為政府行政單位及民間機構，社政行政體系是依附社政單位之中，依現行體系是在內政部下的社會科的社會福利科；省(市)社會處(局)下設兒童福利科；縣(市)社會科(局)下設兒童福利股；鄉鎮市公所則由民政課所主管，負責兒童福利事業。而民間兒童福利機構則依其服務內容，對象及經費來源之不同而編制專、兼職工作人員。馮燕、郭靜晃、秦文力等

(民八十一)在「兒童福利法執行成效之研究」中發現整個兒童福利行政體系由於位階低，以致於無法協調其它行政單位，而科層體制中的本位主義嚴重，加以地方政府缺乏專責行政人員的人力配置，造成推行兒童福利業務之滯礙難行。不諱言，在本研究過程中，某地方主管兒童福利業務之單位，在研究小組詢問有關兒童福利預算及執行情形時，表示地方根本沒有人在執行兒童福利業務。

兒童福利法第六條有明文規定「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。」兒童福利法修訂後迄今也已有二年多之時間，尚未見政府有為兒童福利在中央、地方之專責單位做規劃，遑論這些單位之設置，尤其本身位階低，難以協調其他單位，以至於兒童福利業務如托育服務、出生通報制度及兒童保護等，難以有效推行。

此外，目前我國兒童福利行政人力之分配窘困，也實不能順利完成兒童福利法所列出的兒童福利輸送服務，再加上因應社會變遷造成社會大眾對福利需求是多源且無止盡的，相對的也給行政部門相當大的壓力。因此，須各層級的兒童福利行政人員，至少要有專人負責兒童福利業務，建立專業人員納編制度及專業化、證照化之體制，以提昇兒童福利輸送服務之品質。

鑑於兒童福利服務之推行實要政府、社會民間大家一起同心協

力以達到福利服務多元化，所以政府實應仰仗行政組織之體制，一方面對下組織機關進行行政監督，以達到層級節制的目的；另一方面鼓勵民間機構及團體的參與，並確保福利民營化，共同建立兒童福利資源網絡以確定兒童福利服務輸送體系得以運作，並要評估績效。

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，所以一直無法了解到我國兒童福利服務推行之成效。在目前有關我國兒童福利之績效評估之研究計有「趙文藝（民七十二）我國兒童福利政策與立法的評估」、「柯三吉（民七十五）台北市兒童福利政策執行績效之評估」、「馮燕等（民八十一）兒童福利法執行成效之評估」，以及「沈俊賢（民八十一）兒童福利體系組織績效分析之研究」中皆因分化系統而無法給予整體的分析。此外，由於政治生態不變，政黨政治的運作，更容易爲了在選舉中討好選民以換取選票，而將兒童福利服務的總體規劃泛政治化，阻礙國家發展總體的兒童福利政策，甚至於分析整個福利服務輸送體系及組織績效的評估，而未能有系統的評估，哪能得知其運作之績效。

結論與建議

本文主要是以內政部所補助「兒童福利政策之研究」所整理，

其研究之目的在於透過兒童福利服務供給之現況，分析供需失調的情形，並參酌國內外文獻檢閱的基礎，以期提出我國兒童福利政策之目標、原則及策略。

本節嘗試由前述之研究發現及討論整理出有關未來我國兒童福利政策之訂定及實施時可考慮的方向及策略，結論部分就政策取向、法規、經費、福利輸送服務優先順序及行政體系的建立做一探討，再根據結論所呈現之問題進一步提出建議。

一、結論

(一) 澄清政府與家庭角色地位的兒童照顧政策

根據本研究之分析結果，我國對兒童所採取的照顧策略乃是隱含式的家庭政策方式，強調原生家庭對於兒童照顧之重要，除非發生對兒童產生危害，在必要時國家再進行介入。然而，基於兒童福利法明文之規定，兒童應處於最佳利益的原則來加以安置，因此政府應明白訂定對兒童照顧的政策以及應扮演的角色。

理想的兒童福利是主導性(Proactive)，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，政府部門的兒童福利常以殘補式的處遇方式解決兒童的問題，例如兒童虐待，父母親因單親或無法執行親職的功能時，政府再加以事後處置。此種處遇之效果所花的

費用遠比預防性的服務來得大（馮燕等，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依據實際標的人口的需求，故政府宜對標的服務對象且考慮到公平（equity）、效率（efficiency）及政治上的可行性（political feasibility）三個原則之間的平衡（Schallock & Thornton, 1988，摘自余漢儀，民八十三：九九）。

（二）兒童福利服務內容多元化

近年來，社政單位因應福利需求之高漲而發展出多元化的福利輸送結構，例如出生通報制、托育服務方案，但由於方案行政結構卻未能就案主的使用便利而簡化（如出生通報需結合戶政、衛生及社政三部門，但因此三部門各有其通報系統未建立通報資訊網絡，造成流程紊亂及錯誤），再加上方案之單一作業（如托育政策除了確保托育量的需求，也要有兒童津貼及育嬰假的實施）或專業人力尚未完全培訓及部署，因此造成雖有服務之項目但實質的效果有限。

兒童福利服務內容可分為支持、補充及替代性的服務，而服務之對象又可分為滿足一般兒童及特殊兒童，前者之服務內容可包括親職教育、托育、休閒娛樂、兒童諮詢等，而後者可包括家庭生活扶助、收養、寄養及兒童保護等。然而，為滿足兒童照顧的需求，我國宜採取普及性（如 the universal），還是採選擇性（如 the

selective）的原則尚無明顯的規範，但從目前相關法規及一些福利措施來看，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，但為了將有限的資源合理運用，未來政策制定時雖然仍必須優先考慮特殊需求兒童，惟仍應以滿足一般兒童之福利需求為終極目標。

（三）兒童福利法的落實

兒童福利由於缺乏專業人力、經費不足及機構組織不健全、法令不周延，諸此種種皆造成兒童福利業務執行之困難（馮燕等，民八十一）。由於政策資源的不平均，造成都市及鄉鎮資源分布不均，也造成兒童福利業務推行之失衡。此外，由於經費來源狹隘，只靠政府編列預算，而政府預算之編列又有賴於政黨政治的運作及社會福利議題的泛政治化，凡此種種皆可能造成應該辦理之事務，例如兒童局的設立，兒童醫院，兒童樂園等設立仍未確實辦理。

兒童福利法是目前兒童福利工作推展之圭臬，而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，雖然現行兒童福利法未臻完善，但重新修訂又需要一段時間，因此，現階段應掌握目前兒童福利法所規定之制度，如出生通報制、責任報告制以及兒童局的建立等確實落實。

此外，兒童福利法亦規定兒童應在最佳利益及權益保障的環境下成長，但兒童是弱勢團體，沒有聲音，沒有選票，因此常常被政策制定者忽視其應有的權利。近年來保障人權觀念日漸受到重視，

因此，經常見到成人爲維護自身的各種權利挺身而出；然而，不少成人，在此同時，卻往往忽視稚弱兒童的生長權益，甚至對兒童造成傷害或任意剝奪其權利（信誼基金會，民八十四）。兒童權利的忽視反映到兒童虐待案件的增加，而兒童虐待、不安全案件的增加也喚醒各地方政府成立兒童保護會報組織來進一步防止兒童被傷害事件的一再發生。

(四) 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爲各級政府的預算支出，而政府預算經費大都集中在中央，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，次於殘障及老人福利，若以標的人口之平均分配，那麼兒童福利經費相較於其它團體卻來得少，因此，改善合理的兒童福利經費預算分配是未來推展兒童福利工作宜重新加以思考課題。

此外，推行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，財政單位的保守主流和中央單位的監督手段，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。

(五) 兒童福利輸送服務之優先順序

兒童福利業務推展實有賴於家庭、社會及政府共同參與。從本研究之文獻分析之結果來看，政府花費不少預算經費在普設公立托兒所，建立兒童福利中心，而忽略其民間較無力達成之特殊兒童的福利服務，如此結果，無異造成資源之重疊、浪費，而且也減少民間機構或團體幫忙政府推行兒童福利業務的機會。基於鼓勵民間化、機構社區化，政府當務之急應整合社會資源，規劃優先順序之兒童福利服務之方案，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。而政府常以補助、委託民間機構方式來幫助兒童福利業務的推展。而民間機構除了提供有效率及有彈性的福利服務，一方面也能舒緩政府的行政負擔，另一方面，更能落實福利服務。然目前民間機構仍面臨一些困境，如機構的經營管理，人力缺乏及專業品質匱乏，委託合約缺乏明確規範，最有甚者乃是監督及稽核方法未能落實，導致服務品質無法確保，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服務之輸送體系。

(六) 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，造成行政人力之缺乏，難於幫助兒童福利事務之運作。

社會變遷的結果爲社會大眾帶來新而龐雜且無止盡的福利需

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。

二、建議

根據以上研究發現及結論延伸出下列之建議：

(一)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。故福利服務執行之前，應先確定政府與家庭對兒童照顧之職責。

(二)政府與民間宜妥善分工，而分工之取向宜採用社區化、民營化及建立網絡化為原則，所以小型、專業人力密集的福利服務宜優先考量，對於政府已興辦之大型機構（如公立托兒所、社區示範托兒所）宜考慮單位成本，慢慢轉成民營化及社區化為主。上述作法，一方面結合民間及社區資源，建立社區資源網絡，並明確資源分配和權責分工；另一方面增加誘因，如以財稅福利方式，促使民間機構及團體參與兒童福利服務，以鼓勵民間積極參與。

(三)未來兒童福利服務為避免造成政府財政負擔及行政組織龐大，政府對於福利服務應有選擇性及訂定優先順序，以建立福利社會（the Welfare Society）。故推行福利服務時宜採針對一般特殊兒童服務方案（例如原住民、單親低收入戶家庭生活補助、兒童保護、特殊兒童就學、就養、就醫等）列為最優先之考慮，次為支持及補充家庭方案之服務（例如托育服務、兒童津貼、兒童諮詢），最後為提昇生活品質之預防性工作（例如親職教育、各種福利服務制度）等。

(四)提供多元的兒童福利方案，依中央、地方政府的特殊來加以規劃。各相關機關單位（如教育部、內政部、司法部、衛生署等）應就各自權責範圍，針對兒童的一般及特殊需求，主動規劃福利服務，例如教育及內政應儘速解決托育之功能與定位，內政與衛生也應協調解決出生通報的實施。現行機關組織中雖有規劃及部分連繫

以進行兒童福利服務網絡，但常因機關組織的本位主義逕自行事，造成服務重疊、資源浪費之情形。

(5)落實兒童福利法之規定事項，並協調各行政單位訂定或修訂不台宜之相關法規，以建立完整的法規體系。例如，明列一定比率之兒童福利經費（依照兒童人口比例編列預算），使其工作推廣經費來源充足，均衡城鄉兒童福利資源，更避免地方政府處於缺錢、缺人之情形，無法落實兒童福利服務。

(6)兒童福利專責單位設立要加緊腳步，並充實中央及地方社政人力。例如中央應迅速規劃兒童局的設立，並提高行政位階，地方要確保有專人負責兒童福利業務，以健全社會福利行政體系，發揮行政效率，達成行政服務。

(7)中央政府明列預算，推展有關兒童福利輸送服務方案的宣導與宣傳，並同時教育民衆對福利理念的認識，釐清政府、社會及家庭對兒童照顧的角色。此外，為應付中央及地方政府窘困之財政，宜廣闢財源，充實社會福利基金。

(8)全額補助民間機構或學術團體執行委託方案，針對兒童福利相關服務方案進行研究、發展或監督方案的執行成效，以提昇服務內容的品質及行政執行的效率。

(9)充實行政人力，透過在職訓練，加強對主管業務之熟稔及管理技巧，並要不斷協調主管機關及相關機構，以了解問題並協助機構解決問題。

(10)鼓勵內部人員持續對機構執行評鑑活動，必要時可聘任外部

專家學者提供技術之諮詢；評鑑活動可由外部專家學者及內部業務人員共同擔任，以免外部人員不瞭解服務之實際運作及內部人員不客觀中立之缺點（余漢儀，民八十三：一三九）。此外，有關內部業務及方案的執行，也應訂定一套明確的權責考量（accountability）的管理體系，並依此體系來明確評估其執行的績效。而評估者宜依兒童福利促進委員會性質，聘請外部相關學者及內部的行政業務人員共同擔任，以有效進行行政內部績效評估之探討，達成對行政服務及品質之監督。

本文作者：

郭靜晃現任中國文化大學青少年兒童福利學系主任

彭淑華現任中國文化大學青少年兒童福利學系副教授

張惠芬現任中國文化大學青少年兒童福利學系講師

蔡貴美現任中國文化大學青少年兒童福利學系研究助理

參考文獻

中文部分

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 二三 民八十三 頁九七—一四二

李淑容 從兒童福利論政府與民間角色分工 二十一世紀臺灣地區

兒童福利政策白皮書研討會 民八十四

李欽湧 社會政策分析 台北：巨流圖書公司 民八十三

沈俊賢 兒童福利體系組織績效分析模型之研究——以我國為例探討

中國文化大學兒童福利研究所碩士論文 民八十一

林水波 施能傑 葉匡時 強化政策執行能力之理論建構 行政院

研考會 民八十二

林育芳 推行政營化可能遭遇之困難與因應之道 社會福利民營化

研究會專題研討引言 民八十二

林萬億 社會福利的整體規劃 全國社會福利會議——邁向二十一世

紀社會福利規劃與整合 內政部 民八十三

林義男 社會學 台北 巨流圖書公司 民七十七

信誼基金會 兒童權利知多少 二版 內政部鑒助 民八十四

柯三吉 台北市兒童福利政策執行績效之評估 台北市政府研究發

展考核委員會 民七十五

柯三吉 萬育維 台北市政府社會局委託式福利服務提供模式之研

究 社會局與受委託機構間互動關係的探討 台北市政府社

會局委託研究 民八十三

孫健忠 社會福利行政：執行的兩難 社區發展 第五〇期 民七

十九 頁一四一—一四二

徐立德 平等與效率 中華民國管理科學學會 民七十七

師豫玲 現階段各級政府推動民營化之現況 社會福利民營化研討

會論文 民八十二

彭淑華 我國兒童福利政策發展取向之解析——以我國兒童福利法為

例 二十一世紀臺灣地區兒童福利政策白皮書研討會 民八

十四

張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社區發展 第七〇期 民

八十四 頁一四四—一五九

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 八十四年國建會社會福利分組會議引言 民八十

四

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

會委託 民八十一

蔡宏昭 社會福利政策——福利與經濟的整合 台北 桂冠圖書公司

民七十九

二、英文部分

Dunn, W.N.(1994) Public policy analysis:An introduction (2nd

ed.), N.J:Prentice-Hall Inc.

Johnson, N.(1987).The Welfare state in transition: The theory

and practice of welfare pluralism. Brighton, Sussex:

Wheatsheaf Books.

Richardson,J.H.(1962) Economic and financial aspects of social

security. London:George Allen Unwin Ltd.

Schalock,R.L.,& Thornton,C.V.D.(1988) Program evaluation-Field

guide for administrators.NY:Plenum Prss.

Schneider, A. I.,& Ingram,H.(1990) Behavioral assumptions of

policy tools. Journal of Politics, 52, 510-529.