

兒童福利法與少年福利法

政策執行力之檢討

孫碧霞

壹、前言

兒童與少年是社會中最珍貴的人力資源。尤其，兒童與少年正值成長階段，除了需要養育、教育，更因缺乏行為能力，需要保護，不管是生理或心理方面應促進其正常發展外，更應防止任何迫害或虐待。因為沒有健康的兒童與少年就沒有正常的個人，更沒有健全的社會。

傳統社會裡大多數的兒童與少年都是生長於家庭，不論大家庭與小家庭，甚至家族對其幼輩多承擔照顧的責任。隨著社會變遷，家庭結構及功能改變，小家庭、職業婦女增多，幼兒照顧需求增加，需要更多的托育、教養或輔導機構協助家庭提供兒童或少年教養、教育的服務。破碎家庭、單親家庭增加，離婚或遺棄或不當的教養，使兒童與少年無法正常生長於親生家庭。小家庭中，父母因生活壓力或情緒失調，社會風氣敗壞

、色情行業或不健康的個人對兒童與少年直接或間接造成虐待、身心戕害，保護兒童，替代破碎家庭照顧兒童與少年成為政府的責任。早年的兒童與少年福利需求多屬家庭因貧窮、婚姻失調、負擔家計者生病或死亡而無法正常養育兒童或少年，必需由政府提供生活扶助、醫療補助或安置教養。近年來，則增加了保護性的服務。基於兒童與少年成長需求，福利服務的提供除了對失依、失養、被虐者提供替代性的服務，更應因一般兒童及少年提供發展性的服務（周震歐，一九九二年），預防問題並增進人力素質提昇。

我國兒童福利法於民國六十二年立法，為最早之社會福利法。該法是台灣地區七〇年代經濟起飛後，宣示政府開始重視社會福利之象徵。然而，其立法內容多屬宣示性，亦僅強調家庭責任及對貧困兒童救助為主，對於兒童保護之規定模糊而不周全，執行困難，八〇年代以後由於雛妓

問題日益嚴重，少年亦適用兒童福利法，對於雛妓之處理尤其難以因應，七十八年間經由民間雛妓救援團體的介入、請願，在少年福利法草案中加入保護雛妓的處理規定。七十八年公布之「少年福利法」，特別針對少年從事賣淫或營業性猥褻行為者規定社政機關安置觀察及輔導之權限。近年來，由於兒童被虐案件增加，兒童福利需求從支持性、補充性到替代性的服務皆需一套完整的法規據以規範，立法長達十八年的兒童福利法終於八十二年二月完成修法，該法照顧的層面最廣，從一般兒童、貧困兒童、被虐兒童到殘障兒童，亦將積極而進步的措施如出生通報制、早期療育、責任報告制、廿四小時通報制、緊急安置程序等制度納入法規，同時罰則最多，堪稱我國現行社會福利法規中最複雜的一種。

當兒童福利法未修法前，學術界或實務人員對於推展兒童福利或處理兒童、少年保護案件，

常有因法令不足而推展困難之感。當二法相繼制定或修定後，執政者對兒童、少年福利的重視程度提昇，然而執行依舊困難重重，從政策行動到作業標準，從執行人力到協調溝通，每一個步驟在立法之後均需續以充分配合，才能落實政策目標。

本文係從政策執行的觀點，檢討當前兒童福利法與少年福利法政策執行能力（Implementability），包括政策目標、作業規章、機構體系及資源分配等層面，並對建構一個兼具預防與矯治性的體系提出可行的建議。

貳、政策執行力的意義與影響因素

一、政策執行的意義

政策執行(Policy Implementation)是指政策經過合法化後，擬訂施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。（吳定，一九九一：二八六）換言之，一項公共問題經由大眾或政府接納，具體完成立法後，擬訂實施辦法，經由機關、人力、經費等行政過程，運用組織、協調、計畫等動態過程而達到預期的目標。

二、政策執行力(Implementability)的意義及其影響因素

政策執行前或執行中，對於該政策未來或實際運作狀況，預先或適時予以研究分析，以瞭解政策能否順利推動？可能遭遇那些困難？如何才能順利推動？（吳定，一九八八）尤其，那些重要變數的互動影響政策執行的成敗。

由上述政策執行的定義可以瞭解到政策執行過程牽涉諸多因素。政策擬訂後能否達成預期目標涉及政策問題所具有的特質、政策規畫合理程度、政策合法化程度、執行機關所具的特性、組織間溝通、執行監督、政治、經濟與社會環境狀況。（吳定，一九九一：二九四—二九九）

影響政策執行成效的因素，即政策執行力的影響因素，綜合中外學者的看法如左：

1. 史密斯(Thomas B. Smith, 1973)認為政策執行是四大因素互動的結果，包括理想化的政策、標的團體、執行機構與環境因素。
2. 愛德華(George C. Edwards III 1980)認為溝通、資源、執行者意向、機關結構是影響政策執行成功與否的因素。
3. 米特(D. S Van Meter)與洪恩(Carl E Van Horn, 1975)認為在政策執行中有六大項變數影響政策執行績效：①政策標準與目標；②政策資源；③組織間的溝通與執行活動；④執行機

構的特性；⑤社會經濟與政治環境；⑥執行人員的意向等。

4. 林水波與張世賢（一九八二：二六三）認為影響政策執行的因素包括政策問題的特質、政策本身所具備的條件以及政策本身以外的條件。

綜合上述，政策執行的成效受到政策揭示的目標是否明確、所訂之法規或措施是否具體、執行機構的健全度、所分配到的資源是否充裕、以及社會環境等因素之影響。所謂「徒法不足以自行」，各種因素動態運作的結果，使政策回應問題或需求的程度呈現多樣性。

參、兒童福利法與少年福利法執行力之分析

兒童福利與少年福利在本質上有許多共通之處，均為謀求兒童與少年健全成長，所提供之家庭與社區服務。以問題為取向的福利服務，多針對不幸、貧困、被虐待、行為偏差或殘障兒童或少年提供救助、保護、安置或輔導。發展性的福利服務則重視支持、強化家庭功能，提供輔導、保健等預防性的服務。

不同時期及地區的兒童與少年福利政策，充分反映執政者對問題的詮釋及需求的因應程度。本節從前述政策執行力的影響因素檢討兩項立法

在政策涵蓋性、作業程序與執行體系之現況與問題。

一、政策目標的涵蓋性

當前兒童福利法與少年福利法立法內涵以保護不幸兒童或少年為目標

八十二年新修訂的「兒童福利法」，在修法

過程中由於失蹤兒童、被虐兒童案件層出不窮，引起社會大眾高度關切，不論政府或民間團體均針對舊有「兒童福利法」缺失提出修法建議，在立法院審查時共有四個版本同時審查，終於趕在立法院最後一個會期結束前完成修法，因時間倉促、修法幅度之大，即使業務承辦人員也難以在短時間內充分瞭解其架構與作法。然而，兒童福利法與過去宣示性的社會福利法規相較，仍有極大的進步，在立法內涵上具有積極性、主動性、強制性、保護性與福利性。除了規定成立專責單位（在中央為兒童局，省市為兒童福利科，縣市為兒童福利課股）。各級政府掌理事項、人員、措施、機構外，其宣示的政策目標主要包括：

1. 維護兒童身心健康，促進兒童正常發展，保障兒童福利。（第一條）

2. 政府及機構、團體協助兒童之父母維護兒童身心健康及促進正常發展。（第三條）

3. 對於需要指導、管教、保護、身心矯治與殘障兒童，應提供社會服務與措施。（第三條）

4. 處理兒童相關事務時，以兒童之最佳利益為優先考慮。（第四條）

5. 兒童之保護與救助應優先受理。（第四條）

6. 兒童之權益受到不法侵害時，政府應予適當協助與保護。（第五條）

在此政策目標下，具體涵蓋的服務項目包括

規定政府應舉辦之兒童福利措施（第十三條）、兒童出生通報系統（第二條）、發展遲緩特殊兒童通報系統及早期療育（第十三條）、責任報告制（第十八條）、兒童緊急保護處理及安置程序（第十五條、第十六條）、兒童保護措施（第六條、三十一、三十三條）、兒童福利事業人員資格、機構設置及立案規定（第十一、廿四、廿五條）、兒童收養事件之處理（廿七—廿九條）、兒童虞犯事件之處理（三十八、三十九條）、停止親權、酌定或改定監護人（三十八—四十一）、獨立告訴權（四十三條）等。

兒童福利法之政策目標涵蓋面極廣，包括一般兒童、不幸兒童及殘障兒童，立法旨意在於提供一個自育幼、心理輔導、保健服務、犯罪預防、受虐兒童保護等綜合性服務。唯由該政策或立法目標引申至服務項目時即可發現兒童保護措施、兒童緊急處理及安置程序等規定條文最多，亦較為具體。至於對一般兒童預防、發展之服務仍屬原則性及宣示性規定，如對兒童與家庭提供諮

詢輔導服務（第十三條）、規劃及辦理親職教育（第八條）、兒童心理衛生及犯罪預防之計畫（第七條）等。換言之，現行兒童福利法在本質上仍以對受虐兒童的處理、安置為主，顯示當前政府對兒童的福利需求，視被虐、不幸兒童之安置處理為最優先。

少年福利法也有相同的情況。少年福利法第一條規定為增進少年福利，健全少年身心發展，提高父母及監護人對少年之責任，特制定本法。該法立法背景係對雛妓處理有所回應，而加入保護性規定。要的是少年從事賣淫或營業性猥褻行為者，應先安置觀察二週至一個月。少年安置於專門機構，可施以六個月至兩年以下之輔導教育。（第廿二條）前者在於防止被迫害之少年再度淪入色情行業，後者在於協助被迫害少年獲得輔導，身心重建，重返社會生活。罰則部分均為針對負責人、從業員供售菸酒、檳榔或放任少年進出不正當場所，或對父母明知少年從事不正當行為之處罰。從立法性質而言，少年福利法立法內容僅對少年已從事賣淫或營業性猥褻行為後區分自願或被迫，社政單位賦與安置權，可施予二年的輔導教育；對業者或父母之處罰。具體而言是對成爲雛妓者之處理，至於如何防止少年被迫或自願從事不正當行業，甚至因應立法宗旨所稱增進少年福利、健全少年身心發展，在立法內

容上尚無具體措施。即使在防止雛妓方面亦有不
足，如對負責人、嫖客之處罰太輕，主管機關又
無獨立告訴權，對於自願從事不正當行業或經常
出入不正當場所之少年多循少年事件處理法進入
司法處遇，少年福利法並無積極的輔導規定，對
父母或負責人之處罰亦有限，因此，近年來對於
雛妓防治另外立法的呼聲很高。

兒童與少年福利法之政策目標涵蓋性仍以保
護不幸兒童及少年提供替代性服務為主，兒童福
利法在保護規定方面從通報、責任報告、緊急安
置、告訴至罰則具體而明確；少年福利法則以從
事實淫或營業性猥褻行為之少年為主要對象，各
類支持性、補充性的服務均有待日後修法充實或
單獨立法。

二、作業程序之具體性

兒童福利法與少年福利法附屬法規及作業流
程亟待訂定與執行。

兒童福利法因涉及層面複雜，八十二年初修
正公布後，有關於施行細則修正案在內政部及行政
院審議即高達十三次，並於八十三年五月十一日
始完成修訂公布。細則以外，尚有許多附屬法規
、作業流程亟需訂定，俾據以執行。依其法制化
程度分為三類：

(一) 依據母法規定，需由省(市)政府訂定辦法：

1. 兒童保護處理辦法(第二十五條)

任何人發現兒童需保護之情事向主管
機關、警察機關或兒童福利機構通知，該
等機關(構)在二十四小時內應向主管機
關報告；處理不得超過二十四小時；四日
內需提出調查報告，連同第十五條緊急安
置保護必須由省(市)政府訂定辦法據以
執行，因涉及流程、人員、安置機構、與
警政、法院之協調等，省(市)政府至今
尚未訂定。

2. 兒童福利機構設置標準與設立辦法(第二十四條)

該法第二十二條規定兒童福利機構有
八大類，但其中兒童樂園、兒童康樂中心
、兒童心理及其家庭諮詢中心、兒童醫院
、兒童圖書館均各有目的事業主管機關，
似不宜重複訂立。社政單位認為最需要訂
定兒童福利機構的包括托嬰中心、托兒所
、課後托育中心(安親班)、兒童福利服
務中心及育幼院，依母法規定由省(市)
政府自行訂定辦法作為立案及管理依據，
但省市政府遲遲未能訂定之原因包括：究
採各類機構設立標準分開訂定或合併訂定
？合併之可能性似不高。托兒所之樓層及
戶外空地是否需限制？是否依規模大小訂
定不同之空間標準？建築及消防法令之配

合程度等問題，多年仍未解決。在機構的
規模、服務水準未確定前，省(市)政府
很難據以立即訂定辦法。

(二) 涉及相關單位或需要訂定實施方案或流程：

1. 出生通報制(第二條)

2. 建立殘障兒童指紋(第二條)

3. 發展遲緩之特殊兒童早期通報及早期療育 (第十三條)

4. 兒童福利專業人員資格、訓練(第十一條)

5. 寄養家庭標準、監督與輔導(第八條)

6. 兒童個案集中管理(第九條)

7. 獎勵公民營機構設置育嬰、托兒所等設施 及優待兒童、孕婦之措施(第二十條)

8. 交通、衛生、醫療等公民營事業訂定及實 施兒童及孕婦優先照顧辦法(第二十一條)

上述措施或規定在母法中僅有原則性之
敘述，落實在執行面時，牽涉到立法之旨意
及相關單位現有之規定，因此必需先行確立
辦理之原則及分工才能制定出具體的實施方
案。以建立殘障兒童指紋，早期通報及早期
療育為例，涉及警政、戶政、衛生及社政等
單位及現有法規，必需先行協調。兒童個案
管理之理念及作法為何？必需先行釐清。

(三) 作業流程必需與相關單位協調確認：

1. 兒童緊急保護、安置及處分之認定標準？

如何通知法院？保護安置七十二小時及繼續安置三個月報法院裁定的程序？如何代行兒童之監護權？(第十五條、第十六條)

2. 法院認可兒童收養前應命主管機關進行訪視，(第二十七條)，有關訪視重點、訪視書表須協調法院配合辦理。

3. 法院酌定或改定兒童之監護人得命主管機關調查，提出報告或到場陳述，另通知主管機關輔導、觀察，必要時提出報告及建議。(第四十一條)有關調查、報告及建議之處理程序均需雙方協調。

少年福利法雖訂定福利措施之專章，並於施行細則規定，少年福利各項措施，應由主管機關與教育、建設、新聞、衛生、職訓、警政及社會福利有關單位配合推行。(施行細則第九條)，但有關就學、就業、職訓或救助仍循一般規定辦理，並無特別之處。在附屬法規及作業流程仍感不足者如左：

(一)運用「少年福利法」與「少年事件處理法」之優先性及處理流程

從事實淫或營業性猥褻行為之少年究竟是屬「少年福利法」保護的對象？或依照「少年事件處理法」所稱「經常出入不當進入之場所」而需移送少年法院使其進入司法處遇？社政單位目前係被動接受警察單位之通

知而將該等少年先行安置觀察以確認被迫、非自願或自願從娼。但警察單位對該等少年問案的方式、技巧、認定標準及筆錄是基本關鍵，也影響少年對接踵而來的社工人員之信任感及接納度。接獲少年案件後，緊急安置場所非常缺乏；介送過程中人力、車輛的調派，尤其每逢週六、假日查獲之案件多，安置特別困難。為確保少年之權益，應使基層員警及社工人員充分瞭解法令之優先性，改善調查步驟及方法，相關的處理流程需要社政與警政單位共同訂定。

(二)少年接受輔導教育之期程、評估及後續追蹤規定

少年經緊急安置於機構輔導、觀察二週至一個月或接受二年以下輔導教育時，除了目前該類機構嚴重不足外，在機構內的調查、醫療、生活、心理輔導及評估涉及專業知識與技術；介送單位與輔導單位之分工；輔導期滿前就業、就學及住所安排；出院後追蹤輔導，縣市政府間或機構間轉介等，雖然母法並無規定，但基於業務需要，有關分工、作業流程建構少年保護網絡亟需明訂，以落實縱橫保護，防止該等少年再度淪入色情行業。

三、執行機構與服務網絡之健全性

兒童福利與少年福利執行人力嚴重不足，服務網絡有待整合。

社政機關人力一向不足。在兒童、老人、殘障福利法、社會救助法頒布後，各縣市社會福利科大部分分為福利股與救助股，所有福利業務集中於一股。台北市在民國八十一年以後才因調整現有人力，分科辦理，高雄市在民國八十二年十二月以前所有福利業務仍集中於一個科，多數地方政府最常見的現象是每一種福利僅能配置一位主要的承辦人員，兒童福利人力普遍不足。(馮燕，一九九一年)

七十八年「少年福利法」公布時，規定按人口數配置業務人員。本項規定曾帶給社政機關短暫的希望，但隨即經人事單位解釋配置的人員仍需在總員額之中調整而破滅。兒童福利法規定應設專責單位，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)。民間兒童福利團體以為經由立法運作，將專責機關之名稱訂定於母法，將有助於執行人力的增加，但依據少年福利法的經驗，以及目前「減肥」人員精簡政策下，社政單位尚無據以爭取編制之舉動，唯恐徒勞無功。

從兒童福利法與少年福利法之立法內容可以看出，保護個案具有時效性，必需立即調查、處理，各種措施必需訂定實施方案、協調相關機關

，所需人力十分龐大，不僅是個案處理，亦涉及機構立案、輔導、處罰、各類救助、安置及委辦計畫之擬訂執行及督導，即使辦理上述殘補式的救助工作已感人手不足，遑論預防性或推廣性的工作。因此，社政機關因人手不足，而造成人員流動性高，經驗無法累積，對法令或措施不夠熟悉，而影響規劃、協調、整合的品質。

各單位因應的方法除了調整現有人員增加人力外，爭取內政部獎助業務員從事專案工作，但相當有限。或採委辦方案，但仍需規劃、督導人力。合理的員額標準包括直接個案處理的工作人員，規劃、督導的行政人力宜由中央作統籌性的規劃與爭取，才能解決人力不足之問題。

兩項福利最需要民間機構的參與。在兒童福利機構中需求最殷切的是托兒設施、棄嬰及受虐兒童、行為偏差兒童之育幼及輔導設施。目前，托兒所的容量與兒童收托需求比較仍顯不足，未立案托兒所才有生存的空間。未立案托兒所及不合格教保人員一直是多年來管理上的難題，兒童福利法對於未立案之兒童福利機構最高可處新台幣三十萬元之罰鍰（第五十條），可作為社政機關處理之手段。但為根本滿足托兒需求，確保托育品質，仍需檢討現行托兒所設置辦法，依照城鄉、規模、服務水準訂定托嬰、家庭托兒、社區托兒等不同類型之立案規定，包括空地、樓層、

土地使用分區、空間大小、人員比例等，以鼓勵私人興辦托兒服務。教保人不合格比例高，係因升遷管道有限，待遇偏低而形成惡性循環，對高職幼保科畢業學生而言，多數不願進入托兒所從事保育員，形成教育浪費，社政單位因應業者需要，開辦不合格人員短期訓練後發給合格證書，對於提昇教保品質，僅能停留在初級階段，根本解決之道，仍需將養成訓練回歸教育系統，經由正規學校教育或空中教學培養保育員，再由政府委託專業機構或協會辦理進階訓練。育幼院的數量及容量尚無不足的現象，但因應社會變遷，兒童問題不同，貧困兒童減少，棄嬰、受虐兒童或行為偏差兒童增加，育幼院因人手缺乏，專業人力尤不足，對於上述個案處理倍感困難，因而使部分個案轉介困難，現階段，應設法補助及協助育幼措施（服務及專業人員）轉型，以發揮功能。此外，依據兒童福利法應設置兒童福利服務中心、兒童心理及家庭諮詢中心、早期療育中心均十分不足，有待鼓勵民間設置。類似家庭扶助中心接受政府委託辦理家庭寄養、兒童個案輔導、兒童收養案件調查、兒童福利專業人員訓練之兒童服務機構亦有待鼓勵設置。

少年福利機構方面，目前設置最多的是青少年福利服務中心，但因人力不足又多屬提供休閒諮詢服務（台灣省政府社會處陳宇嘉，一九九二

年），針對少年問題預防或行為偏差少年之輔導功能發揮較少。青少年福利服務中心在有限的人力之下，究竟定位為休閒服務功能？或輔導功能頗值得深入探討，尤其部分社工員兼辦不幸少年調查、安置、追蹤之業務，兩者能否兼顧亦需評估調整，執行少年福利法第廿二條最迫切需要短期及長期安置機構，該等少年從事實況工作常涉及黑道，為安全起見，目前多數安置於安全維護較為周全之公立教養機構，俟其穩定後再轉介至民間中途之家，因此教養機構經常人滿為患。不幸少年的輔導工作。所需專業人力更多亦需要周詳的就學、就訓及生活輔導措施。現有少年安置機構之轉型亟待政府以獎助、訓練及輔導的方式改變經營型態，提高服務效能，並需訂定教養服務標準，以供營運之參考。

在服務網絡方面，兒童福利與少年福利工作推行必需與衛生、教育、警察、司法、勞工及戶政等機關密切配合。由於立法型式上均明訂社政機關為主管機關，以致於部分單位在分工與配合上發生疑義。例如特殊兒童早期療育服務應由衛生或福利單位主辦？如何分工？兒童緊急保護安置個案，亟需警政、衛生、戶政、司法等單位之配合，但目前各地對於被虐兒童或棄嬰處理在同一種法令下卻有不同的型式：有被虐兒童驗傷疏忽、精神虐待取證及認定困難之情事、棄嬰報案

後警察同意由拾獲人直接帶回收養之情況，未申報出生父母行蹤不明，因缺乏證明而無法申報戶口等，除了因醫療、警政、戶政人員不瞭解兒童福利等相關法令，或未依據本身主管法令以兒童最佳利益為考量而配合。另以少年福利為例，部分警察人員對於「少年事件處理法」較為熟悉，雖被救出後逕送少年法庭而非交由社政機關安置觀察輔導之情形仍有所聞。至於出入不正當場所之少年，如果沒有被查獲從事賣淫，則由警察通知家長帶回，即使移送少年法院，也多責付家長輔導，該等少年通常在家庭裡親子關係不佳，或家庭不適合生長，在現行法令不足，警政、社政、司法單位聯繫網絡未建立之前，形成輔導的死角。至於，同樣的措施，在各地有不同的執行方式或流程，例如棄嬰處理、緊急安置、收養案件調查、一般通報與責任報告制等時有所聞，承辦人員必需不斷地溝通、整合，逐步建立服務網絡。

肆、建構服務體系 ——近程與遠程作法

兒童福利與少年福利係以保障兒童與少年權益，維護與促進其生長與發展為目標。我國的兒童與少年福利法多年來經由相關的團體呼籲、爭

取，執行人員的努力，在立法上增加了保護性措施，雖然仍以殘補式的扶助為主，但維護權益的立法旨意，已使二項法案成為社會福利法規中較進步之立法，尤其兒童福利法涵蓋面更廣，對於結合相關單位提供各類兒童基本照顧及福利措施之企圖心更值得肯定。雖然二項法規在政策目標、作業流程、機構、資源及協調等各層面有許多不足與缺失，但如能落實執行，亦能對兒童與少年福利有所增進。現階段如何建構一個兼具預防與矯治並重的服務體系，在近程立即可行的作法如左：

一、調整執行人力，整合公私立機構建

立服務網絡

在人員精簡政策下，社會福利工作人員之員額標準亟待中央統籌規劃與爭取。在目前，人手不足情況下，諸多業務又急待推動，僅能採取人力調整方式配置必要的人員擔任規劃及行政協調工作，另外，檢討區內現有公私立相關社團、機構，透過座談、拜訪，激發參與意願，將其納入服務網絡之中，再以獎助行政、業務或活動費用，委託個案處理或親職教育、研習活動。各地目前多有兒童或少年保護連繫會報之組織，由政府及民間共同組成。如能確實分工，正常運作，再結合當地醫療、司法、警政或學術單位之專業人員參與，仍然可以在有限的人力下執行法規，發

揮服務功能。

二、儘速分工完成附屬法規與作業流程之訂定

由前述分析瞭解二項法規之附屬法規與作業流程種類繁多又複雜，靜待內政部訂定或協調相關機關達成共識，恐緩不濟急，建議由省市政府、縣市政府或民間社會福利機構分工訂定各項辦法或流程，目前最迫切者為兒童福利機構設置標準與設立辦法、兒童保護處理辦法、兒童寄養辦法、兒童福利專業人員資格與訓練、兒童收養調查之處理、少年保護安置及輔導流程與服務標準等。

三、加強業務相關機關之連繫，調訓工作人員溝通觀念與作法

針對不同業務項目分別召開座談會，邀請業務相關機關溝通作法，訂定可行之作業流程，例如兒童緊急安置，涉及醫院驗傷、警察配合處理、法院聲請、機構安置或戶口申報，如能徵詢相關機關之意見，取得共識，逐漸可以建立處理模式。工作人員之間尤需加強連繫與溝通，透過講習、訓練熟悉相關法令，亦適時推廣兒童福利法與少年福利法之規定，當有助於相關機關之配合與協助。

就長程作法而言，落實兒童與少年福利政策，提供支持性、補充性、替代性服務，建構兼具

預防與發展功能之服務體系，必需從制度健全化著手，其具體作法如左：

一健全法制

現行兒童與少年福利法之政策宣示範圍廣，但立法簡略，或立法意旨不明，產生執行之困難。如以維護兒童或少年之健康、經濟、教育、福利、就業及權益的觀點而言，應該分別立法，或修改相關法規，例如兒童保護法。兒童津貼法、雛妓防治法等，其中兒童與少年可考慮合併納入法規，以資簡化。

二健全執行機構之行政組織，配置合理人力

以目前各地社政機關單薄的人力實無法推展開創性的業務，即使一般托兒所立案管理已感力有不逮，根本之計，立法之後應配置合理的人力，否則立法目的將形成空談。國內立法暨執行呈現脫節現象，立法採理性計畫，將民衆的需要納入法令，但並未相對提供人力及經費，即資源投入不足，而影響立法之旨意。

三訂定各類機構或服務設置標準，鼓勵民間參與並加強品質監督

兒童與少年福利機構種類繁多，從托育、寄養教養、諮商輔導、生活扶助等均需民間參與經營運作，如能訂定合理可行又能維持服務品質之設置標準或服務標準，才能鼓勵民間參與，各項委辦業務才能據以推展，並據以監督

其服務品質。

四獎助規定法制化，落實委託民間參與社會福利事業

社會福利民營化已是必然的趨勢，兒童與少年福利更是大量需要民間機構參與委辦，自個案調查、輔導、安置最需要專業人力，我國現行社會福利獎助，對於人事費獎助仍未大幅開放及制度化，如果要達到委辦之目的，對於委託民間機構執行業務之人事費用或其他相關費用，應先訂定服務水準，再據以估算人員比例後補助必要之費用，唯有在合理的費用標準下，才能進用專業人員，並維持服務水準。我國現行獎助制度僅以內政部「加強社會福利獎助作業要點」規定，申請、核定、及核銷手續，甚至績效評估急待提昇其法律位階，使得獎助民間承辦社會福利成爲制度而非消極補助，如此當有助於扶助民間社會福利機構朝向專業化與穩定成長，達到政府與民間共同合作推動福利服務之目標。

(本文作者現任高雄市政府社會局科長)

參考書目

吳定，公共政策。台北：華視文化股份有限公司，一九九一，頁二八六、二九四—二九九。

吳定，公共行政論叢，台北：天一圖書公司，一九八八年一月，頁三七四。

林水波、張世賢，公共政策，台北：五南圖書公司，一九八二年三月，頁二六三。

馮燕，兒童福利法執行成效之評估，行政院研委會委託研究，一九九一年，頁六四。

台灣省政府社會處、東海大學社工系所陳宇嘉，台灣地區少年福利需求與福利服務提供之研究，一九九二年，頁一一一。

周震歐主編，兒童福利，台北：巨流，一九九二年，頁九。

George C. Edwards III Implementation

Public Policy, Washington, D. C.: Congressional Press, 1980, P. 148

P. S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation: on

Process: A Conceptual Framework," Administration and Society, Vol 6, NP.

4, Feb. 1975, PP463

T. B. Smith, "The Policy Implementation Process," Policy Sciences, Vol. 4, No. 2(1973), P203.