

最新資料統計公佈：

日本育幼院面面觀

—加強人力調配問題

黃娟瑜譯

有人說，兒童是上帝派來宣揚愛、希望與平安的使者。前些日子，臺北市健康幼稚園事件震驚社會各界，對於廿多件稚子無辜的犧牲，無不掬下同情且痛苦的淚水，如何讓兒童得以在安全且和樂的氣氛下成長，遂成爲社會話題，亦令政府有關單位更加地重視兒童問題。筆者最近閱讀日本兒童福利季刊，其中由明治大學副教授松原安雄撰之專論，討論日本育幼院人力調配問題，閱後認爲對本省社會福利界，具參考價值，故特譯自如後：

1. 現況和育幼院角色

根據（日本）兒童福利法第四十一條規定，育幼院是收容孤苦兒童的機構，他們都是沒有監護人，或者是受到虐待或是在其他不良環境下，需要特別照顧和保護。依一九九〇年十月統計，日本已有五三三家育幼院，收容全國約三萬名需要照顧的兒童。而其職員約有一二、〇〇〇名，其中有七、五〇〇名保育員，專門管理並照顧孩子們的作息。育幼院的數目近年來雖或有增減，但一般說來，院數仍然維持在一定的數目。被核准進入育幼院的兒童數已明顯的下降，兒童數的減少原因之一是符合需要安置條件的兒童本已漸減少，其次是育幼院的管理型態已隨着各種兒童問題的需求而分工化，以提高解決兒童問題的能力。育幼院的安置規模從十到一〇〇個兒童不等，最近幾年來另外一個特色在於：地區性的育幼院分院有愈來愈多的趨勢。

育幼院所扮演的角色，從兒童福利法制定開始，到早期日本經濟起飛的階段，最主要的功能乃在於提供被父母遺棄孩子的日常照顧，但包括兒童的家人和兒童個人所面對的問題型態已經明顯的改變。兒童們似乎在進入這些安置機構前已深受家庭生活細節及環境所影響，兒童在進入育幼院前已顯露若干不適當的行爲表現，如學業不佳、尿床、孤僻的行動、粗暴的行爲以及竊盜。處理如此的問題已超過寄養家庭所能處置的能力，而成爲育幼院所需額外面臨的問題。

此外，大部份進入育幼院的兒童，其家庭也深受社區文化的感染，兒童進入育幼院並非是完全斷絕兒童與他家人之間的關係，兒童藉着家人的來訪以

及偶而的返家來與家人維繫親情。因而兒童停留育幼院的時間變得愈來愈短，兒童不是離開機構，自立發展，就是回到他們自己親生的家庭，有些兒童因得到工作的機會而離開育幼院。除外，育幼院保育員的角色除每日照顧孩子及輔導孩子的個別問題外，育幼院同時也具有支持與協助他們家庭成長的角色。爲了預防兒童問題的再發生，有一件事情非常的重要，即維持兒童家庭日常生活次序的穩定性，以便能讓兒童很快適應而回到自己家裏生活。

在現今日漸複雜的社會問題中，育幼院所扮演的社會資源角色，是相當需要的。

2. 育幼院的營運

育幼院有二種組成型態——公立和私立機構，公立機構大多隸屬於各地方政府。

私立育幼院大多係由財團法人所建立。在日本，兒童福利服務的官方推動機關爲省市政府。私立機構的營運，他們所提供的服務亦與公立機構一樣，而他們的經費，皆係來自於中央政府或地方縣市政府，而經費最主要是用在管理及機構的營運上。

兒童安置制度的實施爲在法律規範下應提供的最基本服務水準，此一體系的力量立基於提供私人機構能夠穩定營運的憑藉。惟在另一方面，私立機構的經費始終無法與社會經濟發展成正比，這是該制度的弱點。遂而無法建立足以因應現況需要的待遇水準，人事因而沒辦法安定。依據兒童福祉法，所撥發的經費是用來在嚴格控制的條件下，分配給各人機構以推動必要的福利服務。雖然從嚴的管制可避免機構不當的經費運用，卻也同時形成一項障礙，不足以激勵機構改善及推出迎合時代變遷的服務體系。

私立機構的問題是一在現有兒童安置經費體系下，表現得缺乏改革的自我惕勵。因此，當局縱使想協助改善這些機構的經費收支運用狀況，卻仍得面臨機構管理階層無心全力配合的窘境，於是要將全部私立兒童安置機構的服務水準提昇到超過法令規定的最低標準以上，仍有其困難。而一旦在會計年度將屆

再發現兒童安置費用仍有剩餘時，他們往往不知如何做合理的分配。

不够完善的現象顯然已成爲兒童安置費用支出應有精神的絆腳石。由地方政府機關設立的育幼院，他們的問題在於：這些機關所聘用的人員，不僅有做爲機構的工作人員，同時也有的是託育中心的人員和心理輔導員及護理人員，工作人員並不是願意直接參與職務外的社會福利活動，也不願被改分派到育幼院執行保育的工作。再者，由於公立育幼院管理階層是由其他社政單位輪派，使得往往前來負責管理的主管本身並無實際經驗，遂變成只求機構營運平安無事就好，難以有什麼積極的作爲。

育幼院是兒童福利主要機構之一，育幼院的工作人員也都有共同認知，即育幼院畢竟與家庭不一樣，公立機構限於法令，運作上較缺乏彈性，經費上亦面臨到與私立機構同樣的情形，以前所累積的經驗，使這些機構嘗試想要改變現況，這對育幼院本身營運而言，是相當需要的。對於處理日積月累的弊病有其正面的效益，他們提供被學校拒絕的學童進入，同時引導並幫助兒童及父母所面對各種棘手的問題，對於缺乏彈性的法令，各育幼院每努力企圖改變，而提供各種服務或嘗試一些新的方法，朝適合育幼院正常營運而努力。

3. 育幼院人力供需問題

育幼院的工作人員是直接對兒童及其家庭提供服務者，工作員必須具備專業知識、技能及保護兒童權利的知能，主動且積極的對受助兒童進行服務，機構工作人員的數量及專業品質，將是育幼院健全與否的保證。尋求工作人員及免去人事變動的最好方法，要避免在僱用新的工作人員時，僅以是否熟稔兒童福利活動及有一顆熱忱愛心爲考量，等他們愛心、熱忱耗盡後再另找新的人員補充。除非馬上採取行動，否則育幼院員工更換頻繁的問題將一直持續存在，而育幼院也將無法提供更好的服務。

工作人員的安定牽涉到很多問題包括雇用的方法、建立工作守則、人事制度和專業知識、技巧的訓練。雖然私立機構皆是針對不同的需要而來聘僱所需人才，但常無法在舊人員離職時就可立刻補充新人。由於日本的會計年度在四

月起始，新的人事任用報告須於該月生效，此涵意意味着前一年八至十月間所有新進員工的任用都必須作最後的決定。在這種情況之下，對育幼院的人事僱用就形成不便，因為這類機構招聘人員的時間常無法做到固定於某一時間之內，且他們在決定是否招考也常有延遲。其實這些問題也是可以解決的，如透過社區民眾理事會協助，預估社區中育幼院所退休有多少而來決定僱用工作人員的人數，並代各育幼院所聯合招考，但就已有的資料顯示，並沒有這種革新的事例。原因之一是一項工作在不同的私立機構會有不同的待遇水準，且因私立機構待遇普遍較低，也形成不容易一次招到足額人員。而兒童安置的經費撥款制度是按各機構每一單位人員的人事成本來編列，但是實際的薪資如何，則是由各家機構自行決定。

對於一個機構的員工而言，合理的待遇是提高兒童服務的主要因素之一，增加薪水所採取的第一個步驟，是保證私立機構人員待遇能與公立機構人員一樣。若干縣市政府對育幼院已有轉撥補助制度，而其補助款係來自於中央政府，轉撥的指定用途之一，即是包括一般的人事支出。假如全省各地的縣市政府都能進行這個方法，公私立育幼院工作人員的流動性將趨於穩定。

工作時數與工作人員的休假，也是改進制度的重要因素之一，從很多調查研究報告中指出，育幼院工作人員的工作時間過長，使得育樂休閒活動對他們而言是一奢望。雖然有一項主張認為縮短每天工作時數及輪值方式來減少每一工作人員花在兒童上的時間，將可能增高了兒童的不安全感。然而長時間的過度付出，對於工作人員身心兩方面而言，都是一大負擔，所導致的結果是服務品質的低落及工作人員身心的損壞。針對此問題的當務之急，乃是縮短工作時間，加強合理的休假，工作人員能隨時再出發。兒童安置經費撥發制度，係依各育幼院的安置容量來預估工作人員最低應有的工作能力及份量，藉以計算其所需之營運人事費用。倘若要藉增加工作人員數量以降低每人工作時數時，超過原經費補助人數的那一部份開銷，則需要從當地縣市政府或依賴財團法人基金會自己的努力。在日本，各種民間組織和基金會都盡量避免自己付出第一線

服務人力的人事支出（都想尋求官方的補助），這也就是少有民間機構能够在財源經費完全自立的。因此，相關單位的協助及私立機構增加工作人員，對私立機構而言乃是必須的。結合兒童的需要，避免零星瑣碎的付出、避免讓兒童產生不安全感的情緒困擾，在未來的確是值得注意的課題。

建立人事行政制度對於穩定機構人力狀況將扮演重要角色。在日本，有很多例子是單一的財團法人管理着單一的機構，也另有很多單一財團法人設立多個機構，而機構間的人員鮮少有互換、交流情形。在典型的日本僱用體制裏，很正常的情形是每個人在相同的組織金字塔內，經歷各種職位，慢慢升到金字塔的頂端。私人機構裏，賦予諸如副執行長、會長等等頭銜也差不多是比較常見的方式，其實由於私人機構各種職位形形色色，也難以整理出可以概化的模式。一般當職位上升時，往往也意味着薪資的調升。假如既不調升職位，也乏薪水的調整，讓機構內工作人員長久處於相同的職位上，將可能形成員工對機構前途的懷疑，及因工作已相當熟悉而劃地自限，缺乏進取的精神。

直接負責兒童照料的工作人員不定期的輪調到其他性質不同的工作是有必要的。照料兒童的工作也不宜集中在某特定的一組工作人員上，讓中層管理人員也藉輪調來短期試試，原來線上的人員就可以來換個角色充當現場監督，乃至企劃。若有新進人員的補充，更能減少原先人力的負荷，也更使上述的這類型輪調方式更有可能實行。暫時跳離第一線工作職位，有助於讓一個人較清楚的看到整個機構的整體運作概況及他（她）們在其中所發揮的功能。當然要在每家機構都進行如是安排有其困難，也因此諸如地區性的兒童福利委員會、社會福利委員會有必要推動一些如同前述的可輪派性職位，檢視其效果。

育幼院之所被期許的功能並不侷限於短暫地取代家庭養育的功能，他們也被期望能提供兒童及其家庭更特殊的與專門的協助及支持。為了讓這些機構能履行他們的責任，若能聘用心理及教育界的專家可藉以提昇第一線人員的素質。因此，主要的課題將落在如何給這些相關人員相對的工作保障及待遇，在後者無法確定下，健全及提昇服務品質恐怕會淪為空談。

（本文譯者現任中華兒童福利基金會執行長助理）