

## 王育敏

### 壹、前言

1993 修訂通過的兒童福利法明文規定，中央應設立兒童局掌管全國兒童福利業務。然而，兒福法修訂通過後，政府仍遲遲未依法成立兒童局，兒童福利預算與人力未見成長。兒童福利聯盟基金會於 1995 年開始倡導中央應成立兒童局，舉辦園遊會並發動萬人連署，積極拜會相關政府單位與立法委員尋求支持。在多年的倡導與推動下，兒童局終於在 1999 年正式成立。兒童局的誕生，使得中央編制更多專人推動兒童福利工作，也讓兒童福利預算顯著成長，台灣兒童福利工作在兒童局成立之後，往前邁開一大步，兒童在社會福利的重要性也大幅提高。

在政府組織再造計劃中，成立不到 8 年的兒童局，面臨被裁撤的命運，兒童局業務將被整併到「社會及家庭服務司」。根據行政院研考會目前提出的行政院組織架構規劃中，有關衛生醫療與社會福利業務，將整合成立「衛生及社會安全部」，設置 8 個業務司、6 個行政輔助處以及 5 個附屬機關（含「署、局」

單位）。「社會及家庭服務司」的主責工作要項包括：衛生署國民健康局優生保健、兒童及青少年保健業務、內政部兒童局所有業務、原社會司社區、家庭政策業務。依目前政府所規劃的「社會及家庭服務司」業務內容相當龐雜，且缺乏以兒少為主體性的組織規劃，很難積極回應兒少的健康與福利需求。

### 貳、現行組織規劃之缺失

當前「衛生及社會安全部」之組織調整草案中，未見兒童專責單位設置，行政院規劃以「社會及家庭服務司」替代原有兒童局功能，這項做法並不妥切，顯見諸多缺失：

#### 一、組織名稱模糊，喪失兒童主體性：

至聖鮮師孔子曾言：「名不正則言不順，言不順則事不成」，組織名稱可呈現出該單位所努力的方向與目標。從行政院目前所規劃的「社會及家庭服務司」的組織名稱，完全喪失兒少的主體性，無法看出該單位在推動兒少福利業務。如果不能在組織名稱確立服務的重點與對象，將來在推動工作上將失去重心與方向感。無論美國或日本，均在組織名

稱清楚載明兒童的主體性，展現政府重視兒童的立場。「社會及家庭服務司」這樣的組織名稱，顯示兒童不被政府重視，在組織再造各方資源角力中，兒童權益被邊緣化，政府對兒童問題不夠關心，漠視兒童的價值。

## 二、兒童福利組織層級下降，削弱組織功能：

內政部兒童局在歷經 5 年的倡議與奔走下才爭取設立，兒童局主要規劃推動兒童相關政策，工作過程必須橫向聯繫教育、警政、衛生、戶政、司法等單位，目前兒童局的組織層級，可適時與其他單位溝通協調，發揮橫向整合功能。然而，組織再造之架構，將兒童局裁撤，所有業務全部移交到「社會及家庭服務司」，由該司底下再設立若干「科」主責兒童福利業務，這樣的變革與調整，使得兒童局層級由中央三級機關矮化為「科」，組織功能被大幅削弱，未來在兒童福利工作的推動上，將因為層級過低，而難以與其他相關單位進行協調整合，業務推動將更加困難。

## 三、主管業務內容龐雜，組織定位不明確：

「社會及家庭服務司」業務內容除了掌管兒童與少年業務，尚包括社區工作與家庭政策。以業務量分析，兒少人口已占總人口近四分之一，且這群未成年人的權益與福祉特別須需要政府提供保障，依現行兒童局的組織編制，仍感資源不足，有不少兒童福利方案無法落實推動。「社會及家庭服務司」業務內容還包括全國社區工作，與定位未明的家庭政策，這些業務與兒少福利工作之相

關性偏低，不知為何整合在同一單位？「社會及家庭服務司」業務繁多且定位不明，可以預料將來推動業務將面臨極大挑戰。

## 四、缺乏前瞻性組織規劃，無法因應新興問題：

當前兒童及少年福利需求不斷增加，許多兒童新興問題浮現，政府為了解決問題並積極預防問題產生，理應增加更多人力、預算，並拉高主管機關的層級，以加強福利輸送體系的整合。然而政府組織再造方向卻背道而馳，不見政府增加資源因應，反而裁撤兒少專責單位，縮減人力與預算，這樣薄弱的組織編制，缺乏前瞻性的策略思考，難以因應新興的兒少問題。

## 參、兒童問題層出不窮，需專責單位因應預防

社會與家庭問題的複雜化，讓兒童生活的環境產生變動與危機，許多的兒童問題浮出檯面，包括單親兒童人口增多、受虐兒童人數上升、兒童被遺棄、失蹤、兒童發展遲緩、兒童貧窮……等問題，尚未成年的兒童缺乏自我保護能力，無法捍衛自己的權益，特別需要政府提供福利服務。每一個兒童問題都需要福利資源介入處理，重要兒童福利需求分述如下：

### (一) 托育需求日增，托育品質需政府加強把關

隨著愈來愈多的婦女投入就業市場，托育需求也隨之增加。已婚婦女中，扣除尚無子女者，大約維持 30%至 35%

左右育有子女，其中育有 6 歲以下子女的人數在 80 到 92 年間增加了 9.06%，將近有一成之多。受托的兒童人數在 12 年內增加了 7 萬人左右，成長了 15.6%。從民國 87 年至 92 年，合法立案的托育機構數就成長將近一倍。近年來，有關不合格保母收托幼童、娃娃車超載、腸病毒及食物中毒等事件時有所聞，國內未立案托兒機構或不適任保母充斥，托育安全與品質值得格外重視。中央與地方政府需設立專責人員與單位，規劃相關托育政策，監督托育機構的品質與安全，建立完善托育體系，滿足家庭托育需求。

### (二)家庭結構不穩定，單親兒童與非婚生子女人數增加

近十年來台灣地區的離婚率成長了超過一倍，從民國 80 年的千分之一點四上升到民國 92 年之千之二點九。另根據薛承泰（2001）所進行之『台灣單親戶及其貧窮之趨勢分析』研究發現，從民國 80 年到 87 年，18 歲以下人口之單親比例，從 4.49% 上升到 5.74%，足足增加 1.25 個百分點，目前每 100 個未成年中，就有近 6 個是成長於單親家庭，兒童成爲單親的比率有逐年增高之趨勢。從民國 88 年到 92 年，在單親家庭中成長的兒童人口也呈現了成長的趨勢，依據兒童局的統計資料顯示，在民國 88 年，單親家庭的兒童人口數大約是 42 萬 8 千人，到民國 91 年，人數已成長至 49 萬 8 千人，92 年稍微減少但仍有 47 萬多

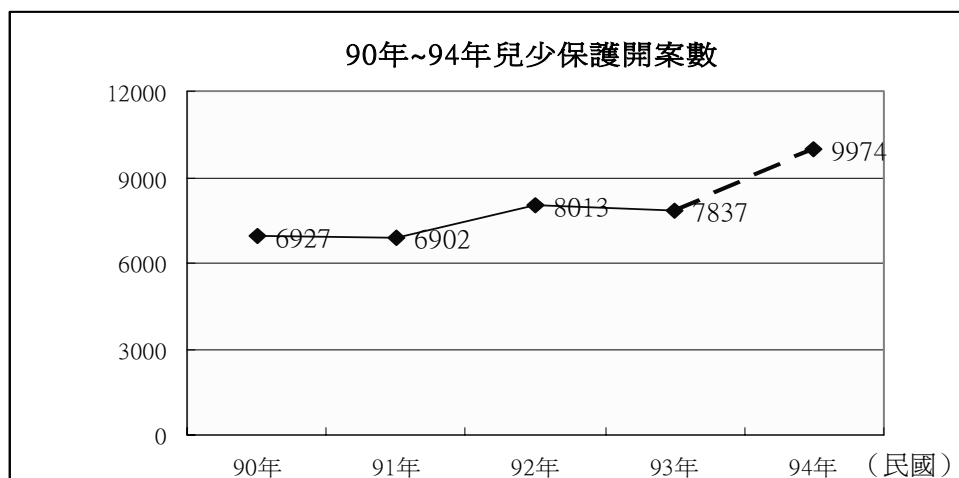
人。

在家庭型態日趨多元與性行爲開放的今日，非婚生子女的數量也日益增多。從民國 80 到 92 年之間，非婚生子女的比例從 2.26% 上升到 3.5% 左右，增加率超過 50%，平均每 100 個出生的孩子當中就有將近 4 個孩子是非婚生子女。單親家庭兒童或非婚生子女，因爲家庭支持系統相對薄弱與不穩定，在成長過程中承受較多的壓力與風險，相關權益與福利需要專責單位給予支持與保障。

### (三)兒童受虐問題嚴重，兒童保護工作需加強

兒童虐待事件層出不窮，據內政部兒童局統計，兒童少年保護案件的開案數，由民國 90 年的 6,927 名，逐年攀升至 93 年的 7,837 人（詳見圖一）；而 94 年度至第三季時，已累積 7,481 個兒少保護個案，平均每一個小時就有 1 個孩子受虐，遠高於 93 年時前三季所累積的 5,927 人。若以 94 年前三季的平均值來推估第四季的開案數，累計 94 年的兒少保護個案將高達 9,974 案，平均每個月約有 831 個孩子受虐，兩者均超過 93 年當時的數據（詳見圖二）。此外，93 年兒童、少年有 8,139 人次個案被安置，其中家庭輔導 3,111 人次、緊急安置 982 人次、繼續安置 939 人次。日益嚴重的兒虐問題，需要兒童專責單位研議因應對策，進一步防止兒童受傷害。

【圖一】民國 90 年至 94 年兒童少年保護案件開案趨勢圖

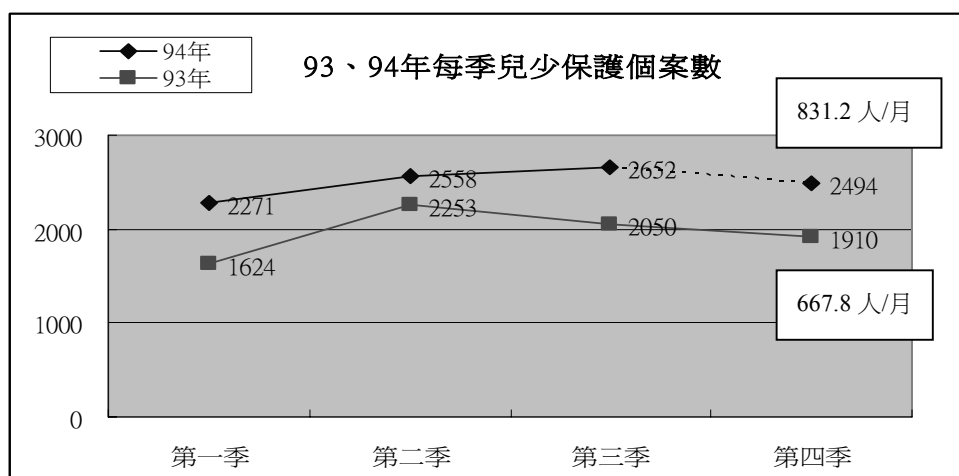


說明：民國 94 年之總個案數，係以該年度前三季之平均數\*1.33 推估（以虛線表示）

資料來源：內政部兒童局

資料整理：兒福聯盟

【圖二】民國 93 年及 94 年各季兒童少年保護個案數比較圖



說明：民國 94 年第四季之個案數，係以該年度前三季之平均值推估（以虛線表示）

資料來源：內政部兒童局

資料整理：兒福聯盟

#### (四)貧富差距加大，貧窮兒童增多

民國 93 年至 11 月底的平均失業人數有 45 萬 7 千人，然而同期間失業給付的核付件數卻只有約 19 萬件，顯然不足以舒緩失業問題對於家庭經濟狀況所帶來的衝擊，在這 45 萬 7 千人的失業者中，約有 16 萬 1 千人是因為工作場所歇業或業務緊縮而導致的非志願性失業，相較於志願失業者，其所面臨的社會與經濟壓力更大，因此也需要更多的資源協助這群人舒緩龐大的壓力；此外，統計數據亦顯示出，在全部的失業人口中，25~44 歲的失業者占了 24 萬人，失業率為 4%，45~64 歲的失業者則約有 9 萬 6 千人，失業率為 3.23%，這兩個年齡層的失業者大多背負著生活家計的重擔，一旦其失業，就很可能導致家庭經濟狀況陷入危機。根據家扶基金會推估，台灣約有十八萬戶的貧窮家庭需要幫助。如何縮短家庭貧富差距，幫助更多中低收入兒童，需要兒童福利專責單位規劃具體方案推動。

#### (五)中輟人數增加，兒少自殺人數上升

依據教育部統計，88 學年中輟人數為 5,638 人至 92 學年增加為 8,605 人，短短 4 年增加 52.63%，甚至 90 學年曾高達 9,464 人，然其復學率卻僅有六成。根據歷年「兒童人權指標」調查顯示，兒童心理層面的健康往往容易被忽視，「兒童心理衛生普及情形」及「學校教育對於兒童心理發展狀況的支持程度」，在歷年菁英的評估中，都是得分較低呈現不及格的情形。在憂鬱自殺方面，研究發現兒少憂鬱症盛行率為 8.66%；自殺意念盛行率高達 14.41%，換言之，每 100 位兒童、少年中，就有近 15

位有想自殺。目前政府資源僅能分配在弱勢兒童照顧工作，尚未有足夠資源投注在兒少心理健康議題，未來需要兒童專責單位提出相關因應對策，以有效防範兒少心理問題再惡化。

綜合上述托育、兒童虐待、貧窮、中輟等問題的嚴重性，可看出仍有許多兒童問題要解決，有許多兒童福利服務需要政府進一步提供，唯有中央設立兒少專責單位因應，投入更多人力及資源，才能強化對兒少的保護與照顧。

#### 肆、兒童福利預算人力嚴重短缺，福利資源不應再縮水

由於兒童缺乏選舉資格，沒有選票，在台灣政治環境中，一直處於相對弱勢地位。長期已來，兒童福利工作面臨預算偏低、人員不足之現象。根據戶政司於民國 94 年 3 月底的最新人口統計，18 歲以下兒少人口數已超過 532 萬人，占全國總人口的 23.44%。以 94 年為例，兒少福利預算為 3,292,332 千元，僅占整體社會福利支出的 4.95%。占總人口數達 23% 的兒童與少年，卻僅占社會福利不到 5% 的預算，顯示政府社會福利資源分配嚴重失衡。

回顧這十多年來兒童福利預算編列之狀況，從【表一】可以發現，兒童福利預算的成長呈現相當不穩定的狀態，在民國 80 年至 89 年，每位兒童每年分配到的福利預算，介於 118 元到 256 元之間，平均不到 220 元。兒童局成立之後，從民國 90 年開始，增加 3 歲以下兒童免費醫療補助，及幼兒教育券的經費，才使兒童福利預算大幅成長。89 年兒童福利經費較未成立兒童局前成長了 86.8%。中央設立兒童

福利專責單位，也讓兒童福利的人力與預算穩定增加，為整體兒童福利工作推動，立下重要里程碑！成立兒童局，象徵臺灣兒童福利工作繼續向前推進，也看見政府對兒童福利工作的重視與關心。目前設有專責單位推動兒童福利工作，每位兒童分配的福利預算仍未達 800 元，一旦裁撤兒童局之後，兒童福利預算很可能再下降，兒童福利資源將更顯匱乏。

在兒童福利專業人力方面，由於兒童缺乏自我保護的能力，需要社工員更多照顧與保護，是一項高人力密度的專業。兒童福利人員的多寡，影響兒童福利服務之品質。從【表二】可以發現，政府部門兒童福利人員之分佈狀況以其他專業人員最多，大約在 85%以上，此係因公立托兒所、育幼院之保育員或教保人員占大量人數之故。相對地直接服務之社會工作人員人數所占比例相當低，大約占 2%左右，在民國 92 年兒童福利工作者與兒童的比例首度達到千分之二，仍相當不足，平均每一個兒童福利工作者必須照顧五百個孩子。

以兒少保護社工人力進一步分析，全國專責加兼責的兒保社工人力只有 192

名，並未因個案數上升而有所增長，社工員的平均個案負荷量也高達 72 案【見表三】。以美國為例，通常每位兒保社工約負責 20 名個案，個案負荷量最高不超過 25 案。根據內政部估計，全台有高達近七成的縣市，其轄內兒保社工平均個案負荷量超過 30 案，部分縣市甚至每名社工得負責上百名兒保個案，如屏東縣（235 案）、彰化縣（169 案）、台中市（141 案）等；兒保社工的個案量大幅超出合理範圍，可能嚴重影響服務品質與成效。以 94 年預估 13893 件的兒少保護個案總量來估算，在每名社工負責 25 案的合理標準下，台灣至少需要約 555 名的兒少保護社工人力，但目前仍短缺 363 人。國內兒少保護人力嚴重不足、社工員個案負荷量超載的情況再不改善，不僅無法確保服務品質，許多需要協助的孩子更將得不到及時的協助。

目前兒童福利預算與人力不足，未來組織再造裁撤兒童福利專責單位，將導致有更多的兒童與家庭無法獲得有效協助，從預算與人力角度分析，政府必須設置兒童專責單位，確保兒少福利資源不縮水。

【表一】福利經費與平均每位兒童所得經費（民國 80~92 年）

	80	81	82	83	84	85	86
兒童福利經費（千元）	1,016,100	728,230	478,800	828,000	992,213	892,213	827,402
兒童人口	4,310,238	4,143,819	4,059,369	3,594,188	3,895,919	3,846,136	3,836,548
每位兒童所得經費（元）	\$236	\$176	\$118	\$230	\$255	\$232	\$216

	87	88	89	90	91	92
兒童福利經費(千元)	849,202	969,202	910,369	2,491,755	2,722,187	2,635,044
兒童人口	3,811,236	3,785,640	3,751,124	3,700,255	3,611,832	3,517,956
每位兒童所得經費(元)	\$223	\$256	\$243	\$673	\$754	\$749

【表二】兒童福利人員分配狀況（民國 81~92 年）

年度	兒 童 福 利 人 員				占兒童人數百分比(%)
	行政人員	社工人員	其他專業人員	合計	
81	312	45	3,639	3,996	0.09
82	204	51	4,763	5,018	0.12
83	181	43	4,431	4,655	0.13
84	313	43	3,979	4,335	0.11
85	393	74	3,924	4,391	0.11
86	396	79	4,181	4,656	0.12
87	409	78	4,234	4,721	0.12
88	—	—	—	—	—
89	614	111	4,206	4,931	0.13
90	626	194	4,434	5,254	0.14
91	768	151	4,344	7,088	0.19
92	681	169	4,609	7,521	0.21

資料來源：內政部社會司  
資料整理：兒福聯盟

【表三】民國 94 年兒童少年保護社工人力與個案負荷量估計

兒少保護個案數			現行社工人力			個案負荷量估計	社工人力需求估計
估計開案數	前年度累積舊案(已開案*0.5 計算)	估計案量合計	專責社工	兼責社工	社工人力狀況(專責+兼責*0.5)		
9,974	3,919	13,893	66	252	192	72	555

說明：因民國 94 年開案數僅統計至 9 月底止，全年開案數推估為截至 9 月之個案數 \*1.33

資料來源：內政部  
資料整理：兒福聯盟

## 伍、依法成立兒少專責單位，與國際潮流接軌

為了確保兒童及少年的權益，自民國 82 年修正「兒童福利法」以來，法條中即明文規定中央兒童福利主管機關應設置專責單位「兒童局」，而在「兒童福利法」與「少年福利法」合併後，新公布的「兒童及少年福利法」更明定中央應設置「兒童及少年局」，其立法意旨為保障兒童及少年之最佳利益，設置專責單位，可維持獨立的人事及預算，確保兒童及少年福利工作不受到其他業務之排擠。兒童及少年福利法是經由立法院審慎三讀通過的法令，有其立法之嚴謹性與重要性。政府部門在規劃組織再造方向，應正視兒少福利法的規定與要求，不能率先違法，與法令規定相背離。從兒少福利法的立法意旨剖析，設立兒少專責單位是必要的作為。

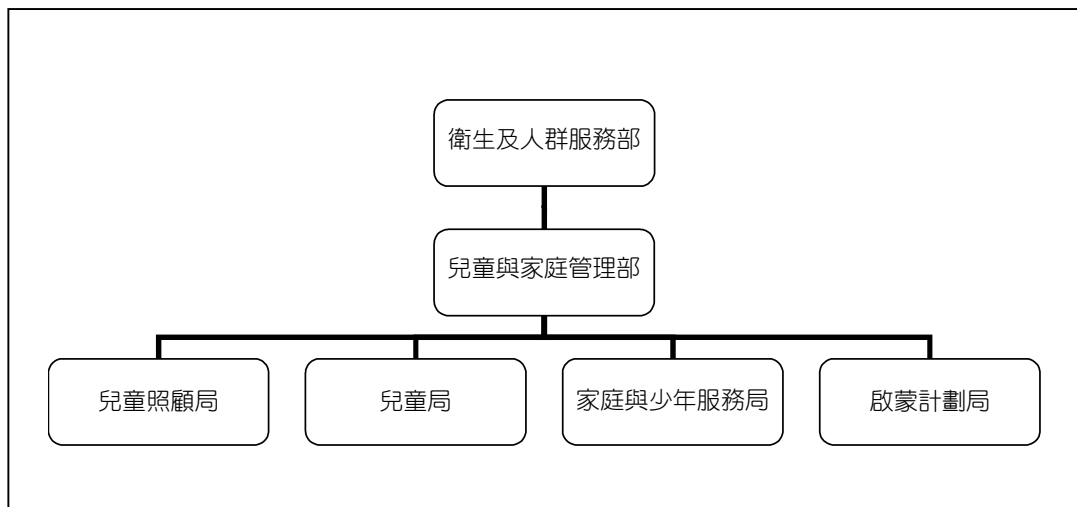
1989 年通過的聯合國兒童權利公約，以 54 條條文要求簽約國具體保障孩子應享有的權利。公約第 3 條說明簽約國應確保兒童之福祉與必要之保護與照顧，並以適當之立法和行政措施達成此目的。第 4 條指出簽約國應採取所有適當的立法、行政及其他措施，實現本公約所認定的各項權利。兒童權利公約第 3 與第 4 條文，說明兒童福利的實施必須經由適當的行政組織運作才能達成。

參照世界各國社會福利行政體系，兒童及少年福利專責單位的成立，為世

界潮流與先進國家重視兒少權益之指標。以重視兒少福利的美國和日本為例，美國兒童福利最高中央組織為「衛生及人群服務部」(Department of Health & Human Services)，實際負責聯邦兒童福利政策推動的專責單位為「兒童與家庭管理部」(The Administration for Children and Families; ACF)，「兒童與家庭管理部」之下設有兒童照顧局 (Child Care Bureau)、兒童局 (Children's Bureau)、家庭與少年服務局 (Family and Youth Services Bureau)、啓蒙方案計劃局 (Head Start Bureau)。美國經由中央聯邦政府設立兒童專責單位，推動兒童福利工作【見圖三】。

日本則以縝密的行政組織編制推動兒童福利工作，主管日本兒童福利的最高中央組織為在厚生勞動省下的「兒童家庭局」。地方政府設有兒童福利審議會、兒童輔導中心、福利事務所、健康局等專責單位，從中央到地方環環相扣，提供兒童福利服務。無論是美國或日本兒童福利工作，均成立兒童專責單位，專司政策規畫、指導與監督地方工作，以兒童少年需求與最佳利益為思維，為兒童少年提供專業服務。先進國家均以設立兒少專責福利行政體系，來落實各項兒童福利工作，向來標榜民主進步的台灣，應與國際潮流相呼應，設立兒童福利專責單位，積極維護兒童權益。

【圖三】美國兒童福利組織架構



### 陸、結語

台灣已經邁入世界先進國家之林，在未來嚴峻的全球經濟環境中，如何保持優勢並提升競爭力，是行政院組織改造的主要目標。行政院研考會所主導規劃的政府組織再造工程，希望讓政府未來更具有競爭力，立意甚佳。然而對於決定國家未來競爭力的兒童人口，卻未見編制專責單位，讓人質疑規劃過程欠缺前瞻性與周延性。行政院未來將裁撤兒少福利專責單位，以「社會及家庭服務司」如此廣泛的名稱，來因應兒童及少年的福利需求，實在大開兒少福利之倒車；缺乏選票的孩子，不能在組織再造過程中，再次被邊緣化。政府漠視兒少重要性的組織規劃，已引發許多兒少團體的不滿。目前已有超過一百個團體連署，強力要求政府應成立兒少福利發展司，以回應兒少的健康與福利需求。兒少團體之重要訴求如下：

一、專責單位要正名：未來中央兒少

福利專責單位應以「兒童及青少年福利發展司」代替現行草案中的「社會及家庭服務司」，並將服務對象的年齡定為 0 至 20 歲，以延伸對 18 歲弱勢兒童少年的照顧，同時協助少年發展社會公民角色與任務。

二、首長要專業：應遴選熟悉兒童及青少年福利領域的人士，出任未來兒少福利專責單位的首長，以利整體業務的推動與施政效能的提昇！

三、資源不縮水：未來新設立的兒少福利專責單位，其人力編制、業務規模、預算數等，均不得低於現階段內政部「兒童局」之編制規模，並以投資觀點寬列相關預算，因應種種兒童青少年問題與少子化趨勢，避免兒少福利工作被邊緣化。

四、設立兒少福利委員會：為維護兒童、青少年福利之主體性與特殊需求，應分別成立至少部會層級的「兒童」、「青少年」福利委員會，定期召開會議，監督地方政府落實相關政策法令與福利措施，使

台灣兒少福利政策的推展更趨完善。

政府組織再造的規劃方向，未參照國際組織對兒童主體的重視，未正視兒童專責單位存在的必要性，不僅與先進國家經驗背道而馳，也不符合國際潮流。臺灣如果缺乏兒童福利專責單位，將無法有效推動兒童福利政策，兒童福利需求無法獲得滿足，這項作法已違反兒童最佳利益原則。無論從國內兒童福利發展需求、法令相關規定、先進國家之做法分析，在在顯示政府必須成立兒少專責單位，提供孩子更好的服務，確保兒童福祉。

兒童的福祉是我們未來共有的希望  
因為兒童是我們的核心  
他們不但是需要關愛滋潤的脆弱生命  
更是紛沓雜亂的現代生活中不可或缺的試金石  
不管你是子身為父母  
兒童的命運都將影響你的現在及未來

～希拉蕊·柯林頓 (Hillary Rodham Clinton)～

(本文作者現任兒童福利聯盟基金會執行長)

## 📖 參考文獻

- 兒童福利聯盟基金會 (2004) 台灣地區兒童生活變遷回顧。台北：作者。
- 兒童福利聯盟基金會 (2005) 組織再造，別扼殺了兒少局～支持成立「兒童及少年福利發展司」說帖。台北：王育敏。
- 兒童福利聯盟基金會 (2006) 兒童新聞調查與兒保資源檢視。台北：作者。
- 呂麗容譯 (1996) 同村協力：建造孩童的快樂家園。台北：遠流。
- 美國兒童局 (The Children's Bureau) 網站：<http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/>。
- 美國兒童福利聯盟 (Child Welfare League of America) 網站：<http://www.cwla.org/>。
- 郭靜晃 (2004) 兒童少年福利與服務。台北：揚智。
- 馮燕 (1999) 新世紀兒童福利的願景與新作法。社區發展季刊，88，104～117。
- 蘇彩足、施能傑 (1998) 各國行政革新策略及措施比較分析。台北：行政院研考會委託研究報告。