

家扶基金會對政府組織再造中兒童及少年福利定位之芻議

陳邦弘

一、緣起

當代福利思潮之演進，歷經 20 世紀 70 年代福利國家之興盛、80 年代國家經濟危機之調整、以至 90 年代以降對福利概念之省思，直至 21 世紀初，已對國家權力之所及、政府組織之結構進行重新檢視。

以美國為例，「以工作換取福利」之概念為美國福利理念之特色，從 1970 年代的 AFDC (the Aid to Family with Dependent Child) 開始，強調人民在工作權以及福利權之間維繫的重要性就一直是美國福利政策之方向。但對於福利提供可能造成福利依賴之質疑一直未曾停止過。至能源危機發生，以及新右派主義思潮之推展，1980 年代初期以來美國即開始著手對福利政策之調整。直至 1996 年「個人責任與工作機會調合法 (the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)」通過，強調「終結我們所熟悉的福利」，亦即重新修正政策希冀降低福利依賴的危機，並將 AFDC 修正為 TANF (Temporary Assistance for Needy Families)，重新強調工作福利之價值，於焉確立當代美國福利政

策之定向。

美國福利發展之歷史趨勢與當時多數歐陸國家發展福利國家概念、以普及式福利權利概念建構國家福利政策雖有所差異，但歐陸國家在 20 世紀末期以來，陸續重新檢視福利權利與義務之契合，並對福利概念調整緊縮之發展趨勢，與美國仍頗相一致，可說是當代福利概念之潮流。

在此一福利趨勢下，政府組織架構成為被討論檢視的一環。傳統科層制的政府架構，如何精簡為最小規模卻能發揮最大功能，成為多數國家努力的方向。我國對國際上政府組織再造潮流之回應，可追溯至民國 90 年總統府設立政府改造委員會，提出「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」五大理念。嗣於民國 91 年提出新的行政院組織法修正草案，函送立法院審議。至民國 93 年「中央行政機關組織基準法」修法規範，爾後行政院配合基準法的總量管制要求及第 35 條第 1 項規定，重行擬具「行政院組織法」修正草案。政府組織再造之目的除精簡當前疊床架屋之過度繁化的組織架構

外，更期待使我國政府體質更加完備、提高行政效率、提升國家競爭力，來因應全球化下的挑戰。

在此一趨勢下，一向被稱為「國家未來的主人翁」的兒童及少年，應被建置於何種組織架構之層級上，就成為從事兒童及少年福利服務者之關心所在。

二、兒童及少年福利思潮發展

近代社會變遷之趨勢，以及家庭型態之多元化，已使得過去清楚分界、分工的國家與家庭間之角色與功能越趨模糊，國家逐漸具有合法性地位介入原屬於家庭之私領域。國家必須同時扮演補充家庭福利服務以及介入家庭保障兒童及少年權益之角色。學者亦從國家對於兒童及少年照顧職責的歷史發展取向，將兒童及少年福利政策發展區分為「自由放任主義及父權制」、「國家干涉主義與兒童保護」、「尊重家庭與雙親權利取向」、「尊重兒童權利與自由取向」四個發展趨勢(彭淑華, 1995)，呈現近代兒童及少年福利政策從家庭主權取向，漸漸轉向國家介入取向以及兒童及少年主權獨立之趨勢。

而在國際趨勢上，亦強調兒童及少年人權是不可撼動且需加以保障的。近代思潮將兒童及少年亦視為單獨擁有權利義務之個體，唯其與成人不同之處為尚未具備完整行使權利義務之行爲能力，故家庭、社會與國家皆負有協助其成長並確保其權益得以保障之責任。聯合國對兒童及少年人權的重視，可追溯自 1959 年「兒童權利宣言 (Declaration of the Rights of the Child)」對兒童及少年權利所啓發的宣示性作用為濫觴，以至 1989 年「兒童權利公

約 (Convention on the Rights of the Child)」確立兒童及少年權利的主體性。1990 年與 2002 年的聯合國兒童問題特別會議及其宣言，則被視為此一確立、保障兒童及少年全力之具體行動的延續。

可見近代兒童及少年福利思潮，從將兒童及少年視為家庭一份子的傳統觀點，逐漸朝向視兒童及少年為一獨立個體之趨勢。且在肯定兒童及少年權利自主性的同時，家庭扮演兒童及少年健全成長環境之重要角色、國家應扮演協助家庭發揮功能之角色，以及國家如何適時、合宜介入家庭私領域之角色等，都是保障兒童及少年權益不可少的一環。亦即強調「家庭應負起指導兒童及少年之責任」、「家庭有權以合乎維護兒童及少年權益之方式指導兒少行使權利」、「國家必須協助家庭以保障兒童及少年權益」諸理念，申明家庭、社會與國家在兒童及少年福利權益保障上三者缺一不可的重要性。

近代兒童及少年福利政策強調其問題與需求，涵蓋內容包括學齡前幼兒照顧、學齡期兒童照顧、兒童教育與休閒、兒童醫療與保健、兒童權益保護、兒童扶助與照顧、單親家庭兒童照顧、受虐兒童保護安置、發展遲緩兒童早期療育等(劉邦富, 2000)。國內兒童及少年福利政策，則自民國 82 年兒童福利法大幅修正、民國 92 年兒童福利法與少年福利法修正合併為兒童及少年福利法，將 18 歲以下兒童及少年視為一體，與國際趨勢相接軌。我國福利政策趨勢近年來在兒童保護、早期療育、幼托整合等面向，則為主要關注議題，兒童及少年之福利與權益應予保障並健全提供，成為社會之共識與努力之一致方向。

三、兒少福利單位獨立設立之重要性—以美日韓為例

觀諸已開發國家在近年來對政府組織架構改革之趨勢來看，精簡而有效率的政府組織成為各國改革之方向，例如美國、英國、加拿大、皆約自 1980 年代起逐漸投入政府組織再造之研議與改革。部分歐陸國家如瑞典、荷蘭、德國，亦陸續加入組織改革之行列。亞洲國家中則以日本、新加坡等國漸次投入為開端。以美國為例，其政府組織將衛政及社政之業務統籌於衛生及人群服務部，隸屬於總統之下。該部設有 10 個部門，其中特別將符合當代人口發展關注趨勢所在的兒童及家庭部門（Administration for Children and Families）、老人部門（Administration on Aging）獨立出來，此一設計乃在因應當代少子化與人口老化之必然趨勢。

在日本近年的政府組織再造，將原主掌勞政業務的勞動省與主掌社政業務的厚生省合併為厚生勞動省，其下亦將兒童家庭與勞政獨立成為「兒童家庭暨雇用均等局」，更明確將兒童業務與家庭視為一體。另如韓國亦將衛政與社政之業務共同隸屬於衛生福利部（Social Welfare Policy Office），其下設兒童政策部門（Children's Policy Division）；瑞典之政府組織在衛生及社會福利部（Ministry of Health and Social Affairs）下區分為 4 個部門，且為明確規範遵行聯合國兒童權利公約對兒童及少年福利之重視，特設協調部門（Coordination Secretariat）處理兒童及少年福利業務。

前述國家近年組織再造之方向，多將

衛政或勞政與社政事務共同合併，除達到組織再造之目的外，亦可看出各國社會福利事務之定位。且在尊重兒童及少年福利之國際潮流下，多將兒童及少年福利獨立設立業務部門，約當等於我們國「司」之層級，對正在籌劃政府組織再造的我們，或可值得進一步之研究。

四、家扶基金會對「兒童及青少年福利發展司」之理念與建議

台灣兒童暨家庭扶助基金會（簡稱家扶基金會）源自民國 27 年教會人士在美國成立中國兒童基金會，並於民國 39 年由香港分會在台灣成立第一家家庭育幼院，五十五年來家扶基金會已在全台各地成立 23 處家庭扶助中心及 1 所大同育幼院，對兒童少年及其家庭提供 認養服務、家庭扶助服務、弱勢文化族群家庭扶助服務、兒童少年保護服務、家庭式寄養服務、中途輟學學生輔導服務、家庭托育服務、社區服務、安置輔導服務等，希望提供兒童及少年完整專業的福利服務。

家扶基金會在兒童福利政策上亦一直扮演積極的倡導者角色，例如自民國 77 年以來推動兒童保護之理念，並促成民國 82 年兒童福利法之大幅修正。五十五年來扮演關懷兒童少年及其家庭的角色。也因應社會變遷之趨勢，不停的調整服務內容，希望提供給最有需要的家庭完整的專業服務。

基於保障兒童及少年之福利的服務宗旨與使命，如何在未來政府組織再造中，保障兒童及少年應有之權益，是民間兒童及少年福利服務機構希冀應予重視之內涵。政府組織再造是 20 世紀末以來民主先

進國家的潮流，我國政府為提昇國家競爭力，也進行政府組織再造工作。就全球化的衝擊及政治、經濟、社會的時代發展，及政府提出的再造理念應是絕大多數人的期待，惟欲達致前述政府再造的功能及目標，本會期待在運作的過程宜增加民眾「社會參與」的管道及嚴謹的研究。

兒童少年福利或事務早期一直被邊緣化，直至民國 82 年在許多婦幼團體的倡導下，兒童福利法修正通過，在法規的依據及各界殷切期待下內政部兒童局於民國 88 年正式成立，才使國內的兒童福利工作邁向了另一個里程。

近年來政府推展不少兒童少年事務的具體措施，如：修訂「兒童福利法」、通過「兒童及少年性交易防制條例」、「性侵害犯罪防治法」、「兩性工作平等法」與修併「兒童及少年福利法」，逐漸建構整體的兒童少年保護網絡與兒童少年福利工作，並提供幼兒教育券、幼兒醫療補助、發展遲緩兒童服務網絡等措施。另定期召開行政院青少年事務促進委員會、內政部兒童少年福利促進委員會，開啓兒童及青少年事務跨部會整合的機制。政府與民間團體的努力已逐漸搭起兒童少年的保護傘及支持網絡。

民國 93 年在行政院青少年事務委員會的推動下，青輔會完成青少年政策白皮書，以「投資青少年就是投資台灣未來」的核心思維，從發展、參與、健康、保護四個主軸予以定位，除涵蓋消極性的保護政策外，更以積極性、發展性的面向規劃政策藍圖，期許青少年能帶動國家活力，實現未來願景。

從青輔會、兒童局與民間團體的投

入，兒童、青少年權益及事務出現新契機及充滿前景，但面臨政府組織再造，以衛生署目前提出的衛生及社會安全部的架構草案為例，下設社會保險及救助司、醫事及福利資源司、婦女及社會發展司、社會及家庭服務司、長期照護司、健康促進及心理衛生司、科技發展與國際合作司、綜合計畫司等 8 個司。兒童局在草案中已然消失，據知青輔會、訓委會均在整併的規劃之列，令人憂心才甫有進展的兒童少年事務將再度被邊緣化。

觀之衛生及社會安全部的架構草案，既非以事務功能又非以服務對象做為規劃各司職掌的參考。若以事務功能為取向兼具保護特殊人口群的觀點，各司草案中的「婦女及社會發展司」獨列婦女，婦女為成年人，而兒童及少年為需要特別保護照顧的未成年人，未列兒童及少年而獨列婦女，頗令人費解。婦女事務固然重要，但近年來政府力倡兩性平權，不論法規及制度均朝兩性平權發展，除少數需要特別保護照顧的婦女外，婦女的各項事務及福利應散置在各司職掌。反倒以照顧保護為主及依法有據的兒童及少年更應該受到重視，兒童及少年受到適當的撫育，不僅為國家未來培力，同時自然減少及降低社會問題。姑且不談兒童及少年犯罪問題的惡質化，單以目前社會老年化、少子化，加上全球化對社會、經濟的衝擊，重視兒童及青少年事務不僅關係未來社會的健康，更是培植未來國家的競爭力，不予重視，無疑開社會進步的倒車。

觀諸日本組織再造後，將厚生省及勞動省整併為厚生勞動省，厚生勞動省下設年金局、保險局、老健局、社會暨援護局

及兒童家庭暨雇用均等局。我國目前規劃中的衛生及社會安全部與美國的衛生及人群服務部（Department of Health and Human Services）類似，將衛生與社會服務整併。美國的衛生及人群服務部下設兒童暨家庭部門（Administration for Children and Families）、老人（Administration on Aging）部門，及其他衛生領域，包括醫療保健、疾病控制與預防、食物及藥品、藥物濫用及心理、衛生印地安人保健服務……等若干部門。其中在對象方面特別將兒童暨家庭、老人及本土少數民族的服務各獨立一個部門。再如韓國政府在 1960 年代後制訂許多相關法令以推展兒童福利方案、在財政補助上的改革，以及與非營利組織的共同合作，在在都顯示近年來在政府組織再造中，各國如何在精簡組織架構之餘，還同時因應當代人口結構改變之趨勢。

由上觀之，重視兒童、少年及家庭政策及單獨設置兒童暨家庭部門為一般先進國家的共同措施。不論日本、韓國或美國的兒童暨家庭部門，其政府組織架構的層級均相當於我國的「司」。我國兒童及少年事務在組織再造架構草案被置在行政院、衛生及社會安全部下的層級，與先進國家的現況相似。惟我國的組織架構草案將兒童及青少年事務置於「社會及家庭服務司」，從名稱觀之，未揭櫫政府對兒童少年

與家庭政策的看重，令人遺憾。

組織架構反映政府的政策方向及重視程度，兒童及青少年是國家未來的主人翁，將兒童及青少年事務視為國家的重要政策為國際潮流，站在厚植國家未來競爭力及維護兒童少年權益的立場，建議政府的組織再造應有嚴謹的研究或多面向徵詢學者專家意見。此外，參考先進國家的經驗，應單獨設立「兒童及青少年福利發展司」或「兒童、青少年及家庭福利司」，使有專責的窗口推動兒童、青少年及家庭事務，並朝建立兒童、少年政策研究中心規劃，為國家未來培力。

而在家庭政策之推動上，當前提出之架構草案，將家庭政策置於社會及家庭發展司，但相關家庭事務又可見於社會保險及救助司、婦女及社會發展司、長期照顧司等，使扮演對兒童及少年健全成長關鍵角色之「家庭」定位，既模糊又重疊，亦與世界潮流發展不相符合。因此單獨設立「兒童及青少年福利發展司」，以專責推動兒童、青少年及家庭事務，並將家庭事務於各司職掌清楚界定、明確規範，方不致重蹈組織架構過於龐雜且重疊之覆轍，且方能符合當代重視兒童及少年福利與健全家庭功能之潮流。

（本文作者現為台灣兒童暨家庭扶助基金會執行長）

參考文獻

Government Offices of Sweden（2005）Ministry of Health and Social Affairs。

<http://www.sweden.gov.se/>

行政院內政部（2005）衛生及社會安全部規劃構想。

<http://sowf.moi.gov.tw/940607%BD%C3%A6w%B3%A1%A4%BD%C5%A5%B7%|C2%B2%B3%F8.pdf>

內政部兒童局（2005）兒童權利公約——文字版。http://www.cbi.gov.tw/text_version

中華民國政府改造工程網站（2006）行政院組織新架構。<http://reform.rdec.gov.tw/mp.asp>

中華民國政府改造工程網站（2006）組織改造四法及配套措施。

<http://reform.rdec.gov.tw/mp.asp>

劉邦富（2000）中華民國新世紀兒童福利服務政策與措施。中華兒童暨家庭扶助基金會，新世紀國際兒童福利政策與實務。財團法人中華兒童暨家庭扶助基金會編印。

彭淑華（1995）我國兒童福利法政策發展取向之解析——以我國兒童福利法為例，中華兒童福利基金會，21 世紀兒童福利政策。中華兒童福利基金會編印。