

公部門兒童及少年福利發展

劉邦富

一、前言

中國數千年的歷史與文化傳統，無不特別關愛兒童，從易經的「蒙以養正」、禮運大同篇的「幼有所長」與「鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」、孟子「幼吾幼以及人之幼」的精神，可知我國自古以來歷代施政相當重視兒童及少年福利（陶淑貞，1979）。

政府於民國 38 年遷台之後，一面加強憲政實施，生聚教訓，整軍經武，一面展開各項國家建設；在社會建設中，其項目包括人民團體、社會保險、社區發展、合作事業、社會救助及各項福利服務之推行，並在內政部社會司設置各科主其事，而在各項福利的推動上，除兒童福利外，尚有老人福利及身心障礙者福利等業務。當前公部門兒童及少年福利項目琳琅滿目，依據內政部 98 年度兒童及少年福利服務績效考核評量項目觀之，公部門兒童及少年福利服務項目計有八大項 45 小項（不含核轉補助款及自行開發服務項目），這八大項為：綜合規劃、發展遲緩兒童早期療育、托育服務、弱勢兒童及少年福利服務、

兒童及少年保護工作、兒童及少年性交易防制輔導及查處工作、兒童及少年發展輔導及高關懷少年輔導工作，這些業務除由公部門自行辦理者外，許多業務係委託非營利組織提供服務，因此，欲將兒童及少年福利服務內涵完整表達，實非易事，謹選擇行政組織、政策立法、經費預算、經濟扶助、育幼托兒及兒少保護等面向加以敘述，嘗試歸納公部門兒童及少年福利之發展脈絡。

二、行政組織之調整

民國 38 年 4 月中央政府組織調整，將社會部裁併於內政部，改設社會司、勞工司及合作司三司，有關兒童福利業務，由社會司第三科掌理（蔡漢賢，2002）。民國 62 年 2 月「兒童福利法」通過，明定兒童福利主管機關在中央為內政部，在省（市）、縣（市）政府設社會處（局），及至民國 88 年 11 月 20 日中央政府依據「兒童福利法」之規定成立內政部兒童局，成為中央兒童福利行政專責單位，民國 92 年 5 月因兒少二法合併修法公布「兒童及

少年福利法」後，於同年 9 月亦將少年福利業務併入內政部兒童局，當時擬修正組織條例成立「兒童及少年局」，惟因政府組織改造而暫緩修編；目前內政部兒童局設有綜合規劃組、福利服務組、保護重建組、托育服務組及防制輔導組等五組業務單位及秘書室、會計室、人事室等幕僚單位。

至於地方政府社會福利主管機關，自民國 88 年 7 月臺灣省政府精省後，地方政府主管機關為直轄市、縣（市）政府，承辦單位為直轄市、縣（市）政府社會局（處），兒童及少年福利專責單位在社會局（處）中設有兒少福利科者為臺北市、高雄市、臺北縣、臺南市、桃園縣，其餘縣市多隸屬於婦幼福利科、社會福利科或社會行政科等（內政部，2010）。又因民國 99 年 11 月 27 日舉行五都選舉，自 99 年 12 月 25 日起，地方政府社會福利主管機關已轉變成 5 直轄市、15 個縣（市）政府。

另依據立法院於民國 99 年 1 月 12 日三讀通過之「行政院組織法」，新的行政院組織架構將自民國 101 年 1 月 1 日開始施行（行政院研考會，2010），屆時內政部兒童局及社會司之業務將併入衛生福利部，兒童及少年福利業務則依性質分散於福利服務司及保護服務司掌理。慶幸的是中央主管社會福利行政層級終於提升至「部級」組織，遺憾的是兒童福利專責機關即將消失。

三、政策立法之演變

我國兒童及少年福利政策，可分別從憲法及社會福利政策綱領中加以探討。民

國 93 年修正公布的「社會福利政策綱領」，強調人民福祉優先、包容弱勢國民、支持多元家庭、建構健全制度、投資積極福利、中央地方分工、公私夥伴關係、落實在地服務、整合服務資源等九大原則（內政部社會司，2004）。就社會福利政策綱領之內涵加以整理，我國兒童及少年福利政策實具有「維持生計水準」、「累積人力資本」、「提供專案協助」及「促進社會參與」等四項重要目標，其內容如下：

（一）維持生計水準

政府應定期檢討社會救助的請領資格、給付水準，及行政程序，以確保有需要的人口得到適切的救助，且社會救助之設計應以能維持人民在居住所在地區可接受的生計水準為目的。

（二）累積人力資本

積極協助低收入兒童及少年獲得整合之教育與照顧機會，累積人力資本，以利脫離貧窮。

（三）提供專案協助

針對人口特質之需求，政府應結合家庭與民間力量，提供適當的服務，以促進其身心健全發展；對經濟弱勢之兒童及少年應有專案協助，以提升生活品質。

（四）促進社會參與

政府與社會應協力營造有利於兒童及少年身心健全發展之家庭、學校、社區、及社會環境，提供多元的社會參與管道，

以豐富其社會資源。

至於立法方面，兒童福利法是我國最早完成立法的社會福利法律，於民國 62 年制定公布，由於當年立法過程相當匆促，而且受到一些國際及國內政治經濟因素的影響，以致立法基礎是政治考量大於兒童福利的考量，其內容偏向殘補式的觀念，致使整個福利投資偏低(馮燕，1992)；不過自從兒童福利法訂頒後，歷年與兒童福利有關的各種兒童設施與其相關規章辦法暨行政措施，開始有了法源基礎(蔡漢賢，2002)。兒童福利法在民國 83 年修正時，則已參採聯合國兒童權利公約的精神與內容，包括建立出生通報制度、規定各級政府及機構處理兒童相關業務時，應以兒童最佳利益為優先考慮、建構兒童保護責任通報系統、以及設置業務專責單位等，使兒童權益獲得更大保障；另在民國 88 年、89 年及 91 年分別為因應精省的業務需要、或配合行政程序法的規定而修正。

最近一次修法，係於民國 92 年 5 月將兒童福利法與少年福利法兩法合併修正為「兒童及少年福利法」，強調家庭是兒童及少年最佳的成長環境，對弱勢兒童之保護，著重其家庭功能之維護與重整；確立對兒童及少年教養仍為父母應盡之責任，政府與民間團體機構則基於協助立場，協助父母共同促進兒童及少年身心健全發展。此外，為保護兒童及少年人身安全，於民國 84 年通過「兒童及少年性交易防制條例」，民國 86 年通過「性侵害犯罪防治法」，以及民國 87 年通過的「家庭暴力防治法」，均顯示政府保障未成年人的人身安

全與身心發展之決心，並規範各級政府單位依法設立相關保護體系積極以公權力介入各項兒童及少年的惡性對待事件(鄭麗珍，2008)。

近年來為因應我國社會與家庭結構變遷趨勢，民間團體亦認為我國兒童及少年福利法過度偏重於兒童虐待、收出養等兒童保護事件之補救性福利措施，缺乏全面觀照兒童及少年所需之支持性、發展性福利措施，以及須加強各部會行政系統間橫向協調等理由建議修法(台少盟，2009)，內政部兒童局亦已再度完成「兒童及少年福利法」修正草案，將隱私權保護、高風險家庭關懷輔導、媒體管理與規範、兒少機構專業人員消極資格、兒童及少年表意權、社會參與權之精神納入修正草案，並增列國內收養為優先之原則規範，修正草案業經行政院 98 年 12 月 29 日函送立法院審議中(內政部兒童局，2010a)。

四、兒少經費之編列

在資源分配過程中，兒童及少年這個階段係明顯的弱勢族群，雖然兒童及少年人口數達 20%，以兒童局近三年所編列的兒童及少年福利經費占內政部社會福利經費的比率約僅 6%~7%之間(內政部兒童局，2010a)，顯然不成比例；至於地方政府所編列之兒童及少年福利經費，98 年度共計編列 71 億 562 萬 5,143 元，加上兒童局 98 年度編列 61 億 5,275 萬 4,000 元(內政部，2010a)，平均分配全國兒童及少年每人每年約僅 2,792 元。

兒童及少年福利經費相對較少的原

因，除了受到預算排擠的影響，多年來身心障礙者福利及老人福利一直是福利預算的大宗，兒童及少年福利預算僅能依靠總統競選政見，如三三三安家方案增加編列兒童醫療補助經費；其次，則是因應新聞事件的「議題式施政」，例如在民國 95 年兒童節前夕發生中風的卡債阿嬤殺死兩幼孫慘劇之後，行政院隨即公布以五億元搶救高風險家庭的三大措施，提供緊急生活扶助、增聘地方社工人員與擴大補助民間團體介入照顧，中央增加的經費動用行政院第二預備金，並要求地方政府籌措配合經費，顯示中央政府施政對兒少福利經費缺乏整體規劃，導致未能依據兒童及少年福利需求而成長。

五、兒少經濟扶助

貧童生活補助計畫最早可追溯至民國 48 年的貧苦兒童家庭補助制度，該計畫由省立臺北、台中育幼院試辦院外貧童生活補助制度，每年編列補助名額 300 名，凡撫養 12 歲以下子女五人以上之貧苦家庭，自第五個子女給予家庭補助，每半年一期，期滿若接受補助之原因未消失，則可繼續申請補助（孫健忠，1993）。

自民國 54 年起依據民生主義現階段社會政策，在七大工作項目的「社會救助及福利服務」中，明列改善公私立救濟措施，救助貧苦老幼人民維持最低生活，並鼓勵公私企業民間團體擴建兒童福利措施等；於民國 60 年 3 月臺灣省政府頒布「臺灣省改善貧民生活四年計畫」，開辦家庭補助，以一級貧戶為限，每戶以戶長為對

象，每月發給 200 元，每增加一人加發 100 元（孫健忠，1993）。臺灣省政府於民國 61 年底推動小康計畫，以消滅貧窮為施政目標，除了擴大救助、收容、安養，使一級貧民全部獲得安置外，並加強輔導貧戶適齡兒童入學等措施。至於貧窮家庭兒童生活扶助，自民國 63 年起由各縣、市政府配合人口政策統一規定第二款低收入戶內 15 歲以下兒童（每戶限兩名）每人每月發給家庭補助費 1,300 元，民國 83 年年除了第二款低收入戶每月每戶 3,800 元外，又增加第三款低收入戶內 15 歲以下兒童（每戶限兩名）每人每月發給家庭補助費 1,400 元（臺灣省社會處，1996）。

依據社會救助法規定，生活扶助以現金給付為原則，中央、直轄市主管機關並得依收入差別訂定等級，導致當前低收入戶生活扶助等級不一致，臺灣省轄內各縣市分一、二、三款，臺北市卻分為第 0 類~第四類，高雄市則又稱第一、二、三類。以 99 年度為例，在兒少家庭生活補助方面，臺灣省第二、三款戶內 15 歲以下兒童每人每月 2,200 元，臺北市第二類 18 歲以下兒童或少年每人每月 6,213 元，第三類每人每月 5,658 元，第四類每人每月 1,400 元（六歲以下每人每月 2,900 元）；至於高雄市第二類、第三類戶內 15 歲以下兒童每人每月 2,200 元。在高中（職）以上學生就學生活補助方面，臺灣省第二、三款，臺北市第二類至第四類，高雄市第二、三類戶內就讀高中（職）以上在職學生每人每月 5,000 元（內政部，2010b）。

六、無依兒少之照顧

育幼服務是我國兒童福利起步最早、也是最重要的福利服務項目之一。臺灣光復之初，於民國 35 年成立臺灣省育幼院，為我國第一所公立育幼院，收容困苦失依兒童，民國 37 年 1 月於臺中另行設立省立臺中育幼院，因而將臺灣省育幼院改制為省立臺北育幼院，民國 56 年設立省立高雄育幼院（吳蕙玲，2000）；當時政府除設置公立育幼院收容無依兒童外，亦鼓勵私人興辦育幼收容服務，因此，在民國 63 年育幼院安置兒童人數達到 5,202 人，其後由於社會環境變遷，貧困失依兒童少年逐年減少，育幼機構收容人數亦呈遞減狀態。

育幼機構為因應社會變遷、收容人數遞減的趨勢，其服務對象逐漸轉型，目前育幼機構安置個案問題類型相當多元，包括管教不當及嚴重疏忽、法院交付輔導個案、被惡意遺棄等，已跳脫傳統對於育幼機構收容孤苦無依兒童之刻板印象（彭淑華，2004）。

至於少年安置服務，早期由少年觀護所、少年輔育院等機構提供，其功能為少年犯罪之矯治與預防；之後，在社會福利思潮下成立少年之家，但仍以更生保護為主收容出監後無家可歸之少年（張紉，2000）。隨著「少年福利法」、「兒童及少年性交易防制條例」之訂頒，加上「少年事件處理法」由司法處遇轉向福利處遇之規定，特別為收容少年之安置機構陸續輔導設立。截至民國 99 年 6 月底止，我國兒童及少年安置及教養機構共計 113 所（其中

公立 9 所、私立 87 所、公設民營 17 所），可提供床位 4,543 床，目前收容人數為 3,447 人。

七、托育服務之轉變

早期為使本省農家婦女於農忙時期得全力參與農事，並使農村兒童能獲得妥善之保育與照顧，以免影響其身心健全發展，於民國 44 年起輔導縣市鄉鎮籌辦短期的農村托兒所，民國 47 年全面推行農村幼兒保育工作。嗣後，臺灣省政府為增進兒童福祉並配合家庭需要，於民國 64 年 7 月份起將農村托兒所改為村里托兒所，輔導各縣市鄉鎮廣為設置，並積極獎勵輔導私人創辦托兒所（林廷華，2004），至民國 78 年止共設置公立村里托兒所 2,797 所，私立托兒所 1,133 所，共收托幼兒 22 萬餘人，對學齡前幼兒保育及便利婦女就業貢獻良多。

隨著社會結構變遷，小家庭愈來愈多，無法如過去傳統社會，擁有長輩代為照顧孩子的支持；並且父母雙方都需外出工作，孩子的照顧問題著實深深困擾著許多父母親。托育服務的主要任務是「照顧兒童」，然其社會功能是協助家庭與社會解決育兒問題，所以托兒服務的發展會隨著家庭與社會的需要而變。例如臺灣社會從過去的農忙托兒所，到近十多年來快速增加的課後托育中心，都是為了因應社變遷與家庭需要而出現的托兒服務典型例證。

「幼兒托育與教育整合」是臺灣當前幼兒照顧與教育制度改革的重要議題之一，是在企圖規劃處理現行「幼稚教育」

與「托育服務」體制中，六歲以下幼兒教育與托育功能重疊所衍生的問題；依現行規定，幼稚園收四足歲至入國民小學前之兒童；托兒所分爲托嬰與托兒兩部分，托嬰收托出生滿一個月至二歲，托兒收托二足歲至六歲之兒童；惟依實際運作情形來看，幼稚園與托兒所在收托孩子的年齡及其服務的內涵，具有極高的重疊性與相似性，而在制度面幼稚園與托兒所又分屬教育與社會福利兩個行政部門管理，導致我國幼兒照顧與教育制度紊亂的問題；爲了解決此一問題，政府、學者專家、幼托業者已努力了二十餘年，直到民國 86 年行政院長指示內政部與教育部研議幼托整合方向，及至民國 94 年行政院核定幼托整合政策終告定案，決議爲：二歲以下之托嬰及居家托育業務由內政部主管，將幼稚園及托兒所合併爲幼兒園，由教育部主政。內政部配合教育部研擬「兒童教育及照顧法」草案，亦經行政院於民國 98 年 3 月函送立法院審議中（內政部兒童局，2010a）。

八、兒少保護之推動

近年來，由於國內經濟快速成長，社會急遽變遷，家庭解組及暴力事件層出不窮，兒童受虐待、疏忽、摧殘案件亦隨之增加，臺灣的兒童及少年保護工作自民國 77 年由民間機構率先倡導後，逐漸帶動政府回應（江幸慧，2009），更由於兒童及少年保護工作需要公權力的介入，目前已成爲公部門福利業務的主軸。

根據內政部兒童局的統計資料顯示，民國 89 年兒童及少年保護人數爲 6,059 件

（其中兒童 4,093 件，少年 1,966 件）；民國 94 年兒童及少年保護人數爲 10,722 件（其中兒童 9,897 件，少年 2,802 件）；及至民國 98 年兒童及少年保護人數已增至 13,400 件（其中兒童 6,646 件，少年 6,754 件）。由此可見，隨著兒童保護體系的建立，臺灣的兒童及少年保護案件數仍有逐年增加的趨勢，政府有必要配置足夠的資源與人力以推動日益擴增的兒童及少年惡性對待事件。

爲建構兒童少年保護服務網絡，政府除已設置 24 小時婦幼保護專線「113」，提供兒童保護諮詢、舉報、失蹤兒童協尋及親職教育等服務；此外，爲有效防治兒虐問題，內政部於民國 94 年成立「兒童及少年保護與家庭暴力防治小組」，邀集專家學者、相關中央部會、地方政府及民間團體代表擔任小組委員，分別從風險預防、通報處遇及評鑑考核等三大面向訂定下列改進措施，其中在風險預防方面，提出建構高風險家庭篩選轉介及關懷處遇機制，結合村里幹事、公衛護士教育人員、托育人員、員警、就業服務中心個案管理員、基層小兒科、心理衛生醫事人員等基層人力，運用其執行工作與民眾互動機會，篩檢因失業、貧困、入監服刑、藥酒癮、精神疾病、婚姻失調等問題導致兒童照顧不周及兒虐的高風險家庭，並立即填寫評估表，轉介地方政府社會局（處）處理；地方政府社會局（處）接獲個案後，即由社工員進行訪視關懷，評估高風險家庭問題及需求予以協助，對有急困家庭，結合社會救助系統提供經濟扶助，以減少兒虐事

件發生外，對於確定為高風險家庭即交由承辦之民間團體進行密集及長期之追蹤輔導（內政部兒童局，2010b）。

至於各地方政府推動兒童及少年保護社工人力不足問題，內政部自民國 95 年度起協助地方政府增聘 320 名兒少保護專責社工人力，使每名社工員個案負荷量降低，期以充足且專業的人力推動兒少保護工作。

九、結語

兒童與少年是國家未來的支柱，政府有責任給予照顧、保護，並提供發展所需

的相關服務與資源，面對社會快速變遷的環境下，兒童、少年及其家庭所面臨的問題日益增加，政府更須提供適切的福利服務，以滿足其需求。我國當前保障兒童、少年權益的政策、法令與服務措施，實已漸趨完善，問題在政策執行部門能否落實，提供適足的人力與經費，進行整體性的規劃，誠如各界所言：「投資兒童及少年，就是投資臺灣未來」，希望政府部門、民間團體與全體民眾共同努力。

（本文作者劉邦富現為朝陽科技大學社工系教授）

參考文獻

內政部兒童局(2010a)。內政部兒童局業務報告。網頁：

http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx(2010/11/16)

內政部兒童局(2010b)。加強兒虐及高風險家庭通報工作。網頁：

http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx(2010/11/16)

內政部社會司 (2004)。社會福利政策綱領。網頁：

<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/18/02.htm>(2010/11/16)

內政部(2010a)。98 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告。

網頁：<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>(2010/11/11)

內政部(2010b)。99 年度低收入戶生活扶助現金給付。網頁：

<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm> (2010/11/11)

臺灣少年權益與福利促進聯盟(2009)。為何我們要修兒童及少年福利法？網頁：

<http://www.youthrights.org.tw/>(2010/11/11)

臺灣省社會處(1996)。社政年報。南投：臺灣省社會處。

行政院研考會(2010)。行政院組織改造。網頁：

<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11583&mp=14>(2010/11/11)

江幸慧(2009)。兒少保護社工介入兒少保個案之角色與功能－以臺北市為例，收錄於臺灣世界展望會「讓愛介入、跨越恐懼」兒童少年保護國際研討會議實錄。

- 林廷華(2004)。托育服務，收錄於彭淑華等合著兒童福利理論與實務第 8 章，臺北：偉華書局。
- 吳蕙玲(2000)。高雄地區育幼機構提供兒童福利服務工作中問題之探討，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 孫健忠(1993)。臺灣地區社會救助政策發展之研究。文化大學中山學術研究所博士論文。
- 陶淑貞(1979)。兒童福利的回顧與展望。社會安全，4(1)，頁 42-49。
- 馮燕(1992)。兒童福利法執行成效之評估。行政院研考會委託研究報告。
- 彭淑華(2004)。弱勢兒童保護的最後一道防線－臺灣地區育幼機構之發展與省思，兒童福利，60：頁 48-59。
- 張紉(2000)。青少年安置服務屬性之探討。臺大社會工作學刊，2：頁 191-215。
- 蔡漢賢等(2002)。五十年來的兒童福利。臺中市：內政部兒童局。
- 鄭麗珍(2008)。兒童及少年保護體系之政府職能分析。臺北市：行政院研究發展考核委員會。