



林月琴

摘要

五都十七縣的改制雖是國家重要政治變革，但可想而知其前提絕非出自以兒童為本體所考量的變革，因此，社會福利界當有必要預行準備，保障兒童在這波變革中的權益。尤其在以弱勢家庭、兒少保護為顯學的當前兒童福利趨勢中，針對兒童基本安全權益保障的討論相對缺乏，兒童安全在這波變革中，也面臨到諸多挑戰。

自 1992 年健康幼稚園遊覽車火燒車事故發生以來，政府雖逐年重視兒童安全議題，但時至今日，事故傷害仍嚴重威脅兒童安全、兒少福利預算也缺乏投資性觀點，政府幾乎未編列兒少安全相關預算。在中央與地方的關係中，中央政府的政策到地方執行端仍有許多落差，地方政府在財源上卻又過於仰賴中央。在五都十七縣的現實下，城鄉差距擴大，兒童安全法規一國多制的情形可能更嚴重，而因富都首長受制民意、窮縣需求被邊緣化之故，富都窮縣可能皆難推動兒童安全。

筆者透過長期觀察，建議中央應提高兒童及少年安全相關政策及法令的層級，適度調節縣市間資源分配，推動跨轄區合作計畫，以使兒童安全議題不致在這波政治變革中被其他議題淹沒。

Abstract

The local governments were subdivided into five special municipalities and seventeen counties/cities has been an important change for public government. However, this transformation was aiming at administrative optimization and did not address the child rights and benefits. Therefore, the social welfare sector must be watchful to protect and improve chil-

dren benefit during this important change. Moreover, the general tendency in child welfare field is to focus on disadvantaged families and child protection. Compared with those two subjects, there is a lack about child safety issue in the discussion. This topic also faces big challenges.

In 1992 the Jiankang kindergarten had field trip with a tour bus. During the trip there was an accident in which the bus caught fire; 23 persons died. Although the government is beginning to care about child safety since then, children are still threatened by all kind of injuries. The budget for the safety of children and teenagers is small for various reasons: the central government and the local administration have different policies and priorities for spending money and local governments are too dependent on central sources of income. Furthermore, there is a widening gap between rich cities and poor rural areas; in rich cities the politics are driven by public opinion - so usually the money is not spent on child safety. In rural areas there is not enough money in the first place, so it is not spent on child safety, neither. Therefore, both rich and poor areas hardly spent money to promote child safety.

After observing these issues for a long time, we would like to suggest that the central government strengthens policies and laws about child safety. Moreover, there should be changes in the allocation of resources to allow cooperation and solidarity between cities and countryside so that the issue of child safety can not be neglected.

壹、前言

現今社會變遷快速，相較於十年前的生活環境，其複雜程度不可同日而語，因日常生活危險因子不斷增加，致使兒童經常性的處在危機中。根據靖娟基金會(2005)的統計發現，在引發事故傷害的因素中，人爲的錯誤占了 85%以上，世界衛生組織在 2008 年的世界兒童傷害預防報告中也指陳，全世界每天有超過 2,000 個家庭因爲「非故意」的傷害失去子女，這些家庭的傷痛難以估計，甚至可能影響整個社區，但這些傷害卻都是可被預防的。筆者認爲，要避免人爲的疏失，減少事故對兒

童生命的危害，最直接的方法便是制定具體的安全防護措施、規劃完整的安全教育，並且落實執行。

其次，以 Maslow 的需求層次理論(Need-hierarchy theory)來看，在兒童的基本生理需求被滿足後，接下來必須要被照顧到的便是「安全」的需求，這包括個人安全、生活穩定以及免受痛苦、威脅或傷害等，而在安全需求沒有得到滿足之前，通常無法進一步去關心較高層次的社會性、自尊或自我實現等需求。因此，當政府在著手規劃各類兒童福利服務時，安全這個領域尤其不容忽視。

在 2010 年的五都大選之前，靖娟基金

會觀察各候選人所提政見，在兒童相關政見上，僅見部分候選人提出托育相關政策，餘仍多數著力在經濟發展。五都十七縣的改制雖是國家重要政治變革，但可想而知其前提絕非出自以兒童為本體所考量的變革，更由候選人缺乏兒童相關政策政見的狀況可發現，兒童在國家政策規劃及預算編列中的弱勢，因此，為因應這樣的變革，社會福利界當有必要預行準備，保障兒童在這波變革中的權益。尤其在以弱勢家庭、兒少保護為顯學的當前兒童福利趨勢中，針對兒童基本安全權益保障的討論相對缺乏，因此，本文擬從兒童安全的現況、中央與地方治理權限的劃分與兒童安全的關係及資源分配問題來檢視五都十七縣後，兒童安全所面臨的挑戰。

貳、兒童安全現況

在臺灣，政府開始重視兒童安全議題，並開始以法令規範強化對兒童安全的保護大致可分為三個階段，一是 1992 年健康幼稚園遊覽車火燒車事故發生後，政府開始重視車輛的安全，當年度隨即修法，將安全門及滅火器、車用電器設備及車內是否有放置易燃物等，納入遊覽車定期檢驗，並限制違規大客車在道路上行駛。

二是 2001 年，在靖娟基金會結合各界努力推動下，該年 3 月政府修訂「道路交通安全規則」39 條之 1 中有關幼童專用車之相關條文並公告之，該條文的通過象徵著政府開始出現以兒童安全為考量的立法，當時靖娟基金會更配合法規推動相關

人員的安全訓練，透過各縣市政府補助經費辦理，將國內幼童專用車的安全管理推向法制化。

三是 2007 年行政院頒定每年 5 月 15 日為「全國兒童安全日」，並就兒童人身、居家、交通、校園、遊戲及其他等六大安全面向，整合各單位資源共同推動「兒童安全實施方案」，函示各部會辦理相關工作、定期管制考核，「兒童安全實施方案」自此成為國內推動兒童安全維護及事故傷害防制的重要政策。該方案的施行，意義在於「兒童安全」在歷經民間團體十多年的推動、損失無數因事故傷害致死的兒童生命後，已開始獲得政府的重視；且由兒童局規劃及管考，也意味著「兒童安全」開始擺脫各部會間的皮球角色，被明確認定為兒童應享有的福利項目之一（楊金寶、鄭麗珍，2010）。

該方案歷經三年執行，已在 99 年更名為「兒童及少年安全實施方案」，納入少年相關議題，在長期以殘補式福利為主的政策走向上，看似有了更積極的作為，然實際檢視現況，兒童及少年安全的推動，仍有極大的挑戰。

一、事故傷害仍嚴重威脅兒童安全

依據聯合國兒童權利公約所示，兒童應享有其「安全權」，而所謂安全權係指兒童有權免於遭受他人之傷害、享有安全成長環境。人類的兒童期長達十餘年，這期間幾乎完全有賴成人的照顧，因此身負長時期保護重任的成人更有必要持續的關注兒童安全、避免傷害發生。從造成傷害

(injury) 的動機來看，可分為故意 (Intentional) 及非故意 (Unintentional) 傷害。目前臺灣兒童福利領域所界定之家暴、性侵、暴力等「兒童保護案件」，即所謂人身安全，皆屬故意之傷害，而其他意外事故造成之傷害，則屬非故意傷害，也是目前大部分國人及專家學者對「兒童安全」所劃定的範疇。

針對故意傷害之人身安全部分，國內相關探討已相當多，包括社工專業的直接服務、法令的執行及公權力角色的介入，雖因介入多為強制性動作，且經常必須面對非自願案主，導致兒童保護工作一直處在高困難度的狀態，但政府所投入資源相較於非故意傷害仍明顯偏多。

世界衛生組織(2008)調查顯示，兒童

到了5歲以後，非故意傷害就成了他們生存的最大威脅，且是造成傷殘的主因之一。依據衛生署(2010)公佈之國人死因資料，0~14歲兒童的十大死因自75年起，就以「事故傷害」佔據第一位至今，死亡人數遠高於第二位的惡性腫瘤2倍以上（見表1）。目前全球對於防制非故意傷害對兒童造成損傷皆有共識，各國數據亦顯示有效的策略對於降低兒童事故傷害死亡率有其效益(Safe Kids Worldwide, 2007)，傷害暨已被證實是可預防的，那麼這些意外殞命的兒童其實是有其生存的可能性的，但依據靖娟基金會多年推動兒童安全的經驗，國內對於非故意傷害的重視程度，仍遠低於故意傷害。

表1：歷年0~14歲兒童事故傷害死亡人數

年度 年齡別	75	80	85	86	87	88	89	90
0歲以下	228	244	168	144	129	133	119	102
1-4歲	639	482	295	272	269	348	188	186
5-9歲	423	322	179	150	172	273	132	131
10-14歲	309	352	302	203	240	292	156	128
合計	1,599	1,400	944	769	810	1,046*	595	547

*含該年度921地震造成的死傷

資料來源：行政院衛生署死因統計

表 1：歷年 0-14 歲兒童事故傷害死亡人數（續）

年度 年齡別	91	92	93	94	95	96	97	98
0 歲以下	94	72	79	53	52	45	52	49
1-4 歲	162	164	115	108	98	78	72	70
5-9 歲	83	115	86	76	72	62	50	85
10-14 歲	100	100	92	100	89	65	59	101
合 計	439	451	372	337	311	250	233	305*

*含該年度因 88 風災致死之 99 名 0~14 歲兒童

資料來源：行政院衛生署死因統計

筆者認為，兒童事故傷害的發生率若僅從死亡數來看，是明顯低估了嚴重性。因許多事故傷害案件雖經急診到院就醫，但其就醫紀錄並未確實登錄為事故傷害，再者，若傷害更為輕微，通常僅門診就醫隨即返家。依行政院衛生署統計，96 年因事故傷害死亡之 0~14 歲兒童有 250 位，但因事故傷害就醫（含急診、門診、住院）之兒童卻高達 10,498 人，此數據尚僅包括健保就醫人數，未使用健保或未就醫者之黑數，難以估計，亦因此導致在實務的預防工作上困難度增加許多。

二、兒少福利預算缺乏投資性觀點，兒少安全預算僅占總預算 0.02%

依據內政部(2008)統計，我國婦女總生育率自 1950 年後，即呈現一路下降的趨勢。從 1983 年起，總生育率下跌到不及 2.1 人的替代水準，警示未來人口將會衰退的訊息。2003 年時，總生育率下降至 1.23 人，我國已然成為世界上所謂「超低生育率」的國家之一。截至 2010 年底，臺灣 0~18 歲兒童及少年占總人口比例僅剩 21.22%（見表 2），對照該年度兒童局整體預算，每個兒少一年僅分得 1,092 元，政府對兒童少年的照顧可謂相當「疏忽」。

表 2：2006～2010 年 0～18 歲兒童少年人口數概況

年 度	2006	2007	2008	2009	2010
總人口數	22,876,527	22,958,360	23,037,031	23,119,772	23,162,123
0-12 歲 兒童人口數	3,499,378	3,382,430	3,259,035	3,131,639	2,978,928
占總人口 比例	15.30%	14.73%	14.15%	13.55%	12.86%
13-18 歲 少年人口數	1,947,497	1,928,991	1,942,975	1,931,072	1,936,109
占總人口 比例	8.51%	8.40%	8.43%	8.35%	8.36%

資料來源：內政部統計處網站，2011.3.2

靖娟基金會關注兒少安全預算多年，經全面檢視政府各部會預算發現，與兒少安全業務推動相關之部會如：內政部、交通部、教育部、衛生署、警政署、國民健康局及兒童局中，幾乎沒有以兒少安全為主體思考編列的預算。例如在衛生署編列用以防制事故傷害的預算，其執行對象為所有國民，並非以兒少安全為主體思考。其他部會編列預算的邏輯亦類似，兒少安全議題雖具有特殊性，但預算需求卻淹沒在所有國民中。

兒童局係目前國內兒少相關業務之主管單位，理應深度覺察兒少各類議題，據以擬定政策、編列預算。然檢視兒童局 2011 年預算（表 3），在兒少福利服務支出中，僅見在「兒童及少年綜合規劃」項下，編列獎補助費用 145 萬元辦理兒少人權、兒少安全方案及兒少傳播權益等相關活動，

相較於全年度服務支出，約僅占 0.02%，且尚比前一年減列 280 萬於兒少人權活動。相較於此，2011 年兒童局竟大幅增列近 8 億的預算於托教補助。造成兒童少年死傷最劇、急須加強的兒童安全業務竟無專案經費，勉以 145 萬元計算，每個兒少一年竟只分得 0.3 元，沒有相對的投資，如何指望我們的兒童少年能安全成長為具競爭力的國人呢！

歷年來臺灣的兒童福利預算編列多以消耗性、殘補式的支出為主，2011 年仍是維持這樣的預算編列邏輯，把兒童福利窄化到似乎只剩托育、高風險家庭服務，其中托育相關補助幾占兒童局整年度預算的一半，這是相當危險的做法，政府似乎認為補助就能解決問題，而這也是民間團體一直以來所詬病的。殘補式的福利預算只是不停消耗國家資源，因為缺乏投資性

的觀點，導致這些錢無法產生回收的功能，對兒童缺乏積極的助益。

所謂投資性觀點的預算編列，便是從社會問題的最前端、預防問題的再發生開始介入。在兒少安全預算的編列上，政府若能投注預算於積極的預防政策的實施，方能有效提升兒少的安全。例如：投入預算於兒少事故傷害監測系統的建置，了解影響兒少安全的因素，便能擬定有效預防策略，減少兒少生命的威脅；投入預算於兒少托育環境與品質的改善，便能使兒少安全成長，甚至提升家長對於政府協助養育子女的信心。否則一旦兒少因各類不安全的因素死亡，當下便是國家競爭力的流失，即使因醫療進步而保存性命，也相當

可能變成依賴人口，持續消耗政府預算，政府永遠只能在各種補救措施中疲於奔命。

國家預算與政策息息相關，預算的執行除了以國家發展為目的外，也在解決社會問題，需要相當的前瞻性，但目前兒童局預算編列卻明顯缺乏對社會趨勢及重要兒少議題的回應。即使是目前已在推動的「兒童及少年安全實施方案」，雖列管於行政院，但仍因無法律上的實質地位，隨時可能喊停，也因此在財政上沒有規劃、欠缺相對預算的編列，導致各部會只能將許多現行政策歸納列入，缺乏整體性考量，是故，事故傷害雖嚴重威脅兒少安全，但卻沒有分配到應得的福利資源。

表 3：兒童局「福利服務支出」預算比較

（單位：千元）

科目名稱	2011 年	2010 年	預算增減	說 明
一般行政	67,264	64,041	3,223	
兒 童 及 少 年 福 利 業 務	6,214,302	5,301,637	912,665	
1. 兒 童 及 少 年 綜 合 規 劃	12,241	15,041	-2,800	減列兒童及少年人權活動
2. 兒 童 及 少 年 福 利 服 務	2,113,777	1,959,116	154,661	增列兒童及少年醫療補助、推動親職教育與兒童福利相關活動
3. 兒 童 及 少 年 保 護 重 建	220,335	218,904	1,431	減列兒童少年保護調查及訓練等經費 104,779 千元，增列增聘兒童少年保護專責社工人力經費 11,910 千元
4. 兒 童 托 育 服 務	3,791,729	3,010,223	781,506	減列外籍配偶及弱勢家庭兒童學前啟蒙服務等經費

科目名稱	2011 年	2010 年	預算增減	說 明
				10,857 千元，增列幼兒托教補助經費 792,363 千元
5. 少年防制輔導	76,220	98,353	-22,133	減列高關懷兒童少年外展服務及團體輔導工作
第一預備金	270	270	--	照上年度預算數編列
合計	6,281,836	5,365,948	915,888	

資料來源：立法院國會圖書館預決算資料影像調閱系統

<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/ttskmbgt?@@@1474612399>

參、中央與地方治理權限的劃分與兒童安全

在兒童安全相關業務上，中央與地方的治理權限、職能分工等議題可先就最基本之兒童及少年福利法來看。依據該法第 6 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」所以在兒童及少年福利業務的職能分工上，係以一個事項同時賦予不同層級政府權限，可謂是多層次權限分配方式（蔡茂寅，2006）。根據同法第 7 條及第 8 條規定，兒童福利相關的政策規劃和法規建制，係屬中央政府的職權，地方政府則須負責相關業務的推動執行。

再以地方制度法的立法精神來看，主要係透過中央與地方分權、地方自治來達到行政、財政運作的效率化與品質的提升，因此地方政府通常被中央政府要求以最少的資源獲得最大的效果，但這個理想在執行上仍有許多問題。

一、中央政府的政策無法確實落實到地方

兒童安全範圍牽涉廣泛，本節以「兒童安全實施方案」已劃定的範疇來看，包括人身安全、居家安全、校園安全、交通安全、遊戲安全及其他，這些範圍無論從兒童發展角度或是兒童所處環境場域來看，尚且不足，然這些是目前政府就現有對兒童安全的照顧所歸納出來的現況。

這些兒童安全維護工作，牽涉中央部會相當多，包括：內政部、教育部、經濟部、法務部、交通部、衛生署、通傳會、新聞局等，實際業務的推動下到地方，又是更複雜的問題。因中央部會牽涉廣泛，地方對口單位理應在相對的情形下有各專責單位處理，但地方人力通常不足，因此現況是一人承擔多種業務，中央則以負責方案管考之內政部兒童局為相對單位。

然兒童安全專業牽涉甚廣，以遊戲安全為例，遊戲設施安全知識牽涉廣泛，具高度專業性，非一般社政背景之人員所能

理解，因此在遊樂設施檢核的政策制定後，地方的執行結果卻與原訂設計出現落差，因缺乏安全檢核知識而難以確實管理轄內遊樂設施。為使政策執行落差縮小，中央主管單位以教育訓練來幫助地方政府的承辦人員，但人員的流動又使教育訓練的成效打折扣，專業無法累積。這樣的問題存在於各類安全面向的政策執行中，以致於在兒童安全相關政策的推動上，一直存在有無法落實於地方的問題。

二、地方政府過於仰賴中央財源

相對於兒童安全相關業務的發展仍未臻成熟，臺灣兒童保護運作層面已頗具制度，中央政府主張兒童保護體系是中央委辦給地方的社會福利事務，而地方政府也認同自己的地方自治角色，但期待中央政府有更多的人事財政的資助（鄭麗珍、林子倫、陳昱志、張玉薇，2010）。現行財政收支劃分係集權中央，租稅立法與支出分配多仍由中央政府掌控，因此目前中央政府多以計畫型補助方式，補助地方政府配合執行中央政策與計畫，以目前討論正夯的社工人力為例，內政部兒童局便是以專案計畫方式編列預算幫助各縣市政府增聘兒童少年保護專責社工人力。

但即使是以計畫型補助方式提供地方政府財源，中央政府還是會要求地方編列配合款支應。但就地方政府而言，該等補助經費自然盡力爭取，然而因為係指定用途，經費的使用自然與自有可支配財源不同，即較不講究使用效率（行政院主計處第一局，2005），容易出現因配合款籌措不

到導致計畫停擺的問題，尤其近年來各級政府皆面臨赤字，地方政府更是高度依賴中央補助款。

以公立托兒所為例，2010年靖娟基金會透過媒體披露公立托兒所諸多安全問題，監察院隨即開案調查發現，確實有4成公立托兒所沒有使用執照、近3成違規使用非托兒所用途的場地、近8成公立托兒所沒有專任主管人員、近5成師生比超過法令規定的1:15，這些問題源自60年代建築管理法規未臻成熟之時，致這些托兒所最初設立時期即未曾檢討場所產權及空間用途，也使得托兒所所在位址建築物使用適法性問題延續至今。

欲改善該問題，即牽涉到人事聘用、托兒所改善或改建等問題，這些問題皆與預算有關，地方政府因為財政困窘，於是將改善責任歸於中央，要求中央補助費用，但人事的聘用受限於地方自治規定，其管轄權又在地方政府，導致這個安全問題改善上的困難。即使中央補助人事費用，但付薪水的人管不到領薪水的人，也使得服務品質的掌控難度更高。

在托兒所場地方面，受限地方政府財力不同，也使得改善進度有落差，如同兒童保護業務的執行一樣，財政能力較好的地方政府提供足夠的財源和人員，所提供的兒童保護服務品質較好，而財政能力較差的地方政府，可能難以確保方案的永續發展（鄭麗珍等，2010）。

以目前地方制度法及兒童及少年福利法在治理權限上的劃分方式，使兒童安全的推動上有其困難度，中央的政策規劃經

常忽略地方現實，為求治理或管考方便，容易以齊頭式的標準要求地方政府，地方政府礙於財源依賴，則出現陽奉陰違的情況。再者，在臺灣政策跟著選舉走的現實下，也導致政策的規劃忽略在選票上相對弱勢的兒童及少年，政策的推動則著眼於短期可見的效益。

為滿足兒童及少年在安全上的真正需求，中央與地方在兒童安全推動上應確立其不同定位。筆者認為中央政府在政策制定上應該以長期規劃為主，提高專業程度以作為地方政府的理想依循；地方政府依據政策設計執行方案時，則可發揮創意力，結合地方民間團體，幫助民眾接受政策並看到效益。

肆、五都十七縣後的兒童安全挑戰

經過去年年底的選舉，五都十七縣的現況已然成形，新的 4 個直轄市加上臺北市，人口合計達 1,370 萬，占全臺灣總人口的 60%。相較於十七縣，目前的五都原來就一直是臺灣政治、經濟及文化的核心，升格為直轄市後，中央在對五都挹注資源、提升城市競爭力的同時，相當可能也排擠了十七縣的可用資源。

暫且不論在其他議題上對資源分配的考量，在兒童安全方面，我們同樣擔心這樣的問題發生。兒童安全目前在臺北市、新北市以外的縣市皆可說是貧瘠之地，且政府運用在兒童安全的資源原來就已經不多，未來在資源重新分配的情形下，是否

導致「極化效果」令人憂心，兒童安全的推動在未來仍有許多挑戰需要超越。

一、城鄉差距擴大，一國多制的情形可能更嚴重

五都十七縣成形前，在各項兒童安全相關政策推動上，各縣市政府間的城鄉差距已經很大。以幼童專用車管理法規為例，早期臺灣省校車管理要點因精省已遭廢除，目前基於地方自治的原則，有關幼童專用車或校車等地方法規之制定權責，已授權由各縣市政府評估各縣市地方之管理情況自行訂定。目前絕大多數縣市政府皆已制定完成，但各縣市在規定上卻出現不少差異。

所謂幼童專用車，其乘坐對象應是指未滿 7 歲之幼稚園、托兒所幼童，但卻有部分縣市以托育（兒）機構一詞來包含幼童專用車之使用對象。若根據兒童及少年福利機構設置標準來看，托育機構係指辦理兒童托育服務及課後照顧服務之機構，其收托對象可包括學齡前兒童及國小學童，因此，部分未定義清楚乘坐對象的縣市，則有可能出現以幼童車載送國小學童的情況，造成中央政策推動上的困難。此外，在幼童專用車上照顧幼兒，與其安全息息相關的隨車人員，理應在法規中清楚規定，但目前卻也有基隆市、宜蘭縣、新北市、嘉義市等地方政府未將隨車人員的配置納入法規中，幼兒應受到的安全照顧出現一國多制的情況。

筆者長期觀察，發現各縣市在訂定縣市層級的自治法規時，很容易受制於地方

的利益團體。在五都十七縣已然確立的現實下，資源相對缺乏的窮縣，利益團體勢必更強力捍衛目前的既得利益，抗拒改變；而五都資源雖相對豐富，但地方利益團體在認定可分食的餅變大的前提下，則會加緊腳步謀取各自利益，因此，一國多制的情況將更難改善。

二、富都首長受制民意、窮縣需求被邊緣化，富都窮縣皆難推動兒童安全

五都十七縣後，最具體的改變應該是升格後的直轄市在財政、職權上更為擴張。五都首長在選後力倡「地方參與決策機制」，直轄市首長將能進入行政院院會，由於每個首長背後所挾帶的地方資源、代表的選民人數都大於中央部會首長，因此可能擴大其需求，影響中央政策，此消彼長之下，非直轄市的十七縣，在兒童安全上的需求更可能被忽視。

其次，也由於五都首長挾帶龐大民意，各首長的施政作為若托辭於民意，則中央在管控上也會提高難度，尤其許多安全事項的推動，若是要改變民眾習慣的，在初期都會遭遇極大反彈。以兒童安全座椅的推動為例，法規雖已通過多年，但執行現況仍維持在勸導階段，乃肇因於社會大眾的接受度仍低，若首長屈於民意、考量選票，則相關法規的落實遙遙無期。如何使五都在兒童安全推動中扮演帶領的角色，協助提升兒童安全將是未來一大挑戰。

伍、建議

在少子女化已無法避免的前提下，兒童及少年安全維護是刻不容緩的重要工作，面對已經出現、可能惡化的一國多制、資源分配不均等問題，筆者建議如下：

一、提高兒童及少年安全相關政策及法令層級

兒童係屬國家之公共財，非僅父母之私有財產，所有國人皆有義務維護其生命安全。因此，吾人應從提升交通環境、遊戲環境、學習環境的安全性開始，逐步建構零風險的公共場域，使兒童及少年無論居家或外出皆能安全成長。

照顧兒童及少年既為國家責任，則重要的兒童安全政策應由中央主導、地方配合，提升中央法規的層級以增加強制力。以遊戲安全為例，現行最明確的相關法規即為「各行業附設兒童遊樂設施安全管理規範」，但該規範層級過低、缺乏具強制力之罰責，遇有兒童、少年因使用遊樂設施受傷時，則無法依法給予直接的權益保障。另以前文提及之幼童專用車管理為例，若要避免與兒童安全密切相關的法規被地方利益團體綁架，筆者建議此等法規應由中央訂定發布，給地方縣市一致的執行依據。

除了提高中央法規層級外，中央也應對地方法規有確實的掌握。地方政府有其自治事項或依法律及上級法規之授權，需制定自治法規部分，雖該法規僅須經地方立法機關通過，並由各該行政機關自行公布，中央政府仍須以其高度掌握這些自治法規，避免該法規與憲法、法律或基於法

律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸，必要時提供地方政府專業上之協助。

二、適度調節縣市間資源分配，推動跨轄區合作計畫

兒童及少年安全的推動，仰賴資源的投入，五都十七縣後，各縣市最爲在意的資源即爲經費。目前許多地方政府過於仰賴中央補助財源，托辭於缺乏經費而不辦理兒童及少年安全相關業務。建議借鏡美國聯邦政府推動兒童保護工作經驗，透過經費補助影響地方政策，加強與地方政府建立合作機制，甚至規劃發展跨轄區的合作計畫，以擴大區域規模的方式集結資源，方能協助資源缺乏的縣市發展，提升政策執行能力與效率。

除中央政府以其高度協助地方、維持兒童安全資源分配的中立性外，地方縣市政府也應體認五都的發展可能導致鄰近縣市成爲衛星市鎮，雖分屬不同地方政府，但卻也無法單獨治理的事實。以水域安全爲例，目前臺灣兒童及少年在危險水域發生事故導致死亡的事件仍頻繁發生，危險水域通常是跨轄區的，在安全維護上當然不能你管上游、我管下游，而是需要共同商討對策的。協力治理(collaborative governance)應是當前可參考運用的模式。即地方政府間爲管理某一資源或緩解某一社會問題而建立一個共同性願景，以促進行爲合作的發展，綜合利用現有資源以解決那些沒有明確由誰負責的問題（李長晏、林煥筌，2009）。此過程中包括正式與非正式

協商，在相關議題中建立規則以執行並能分享共同利益，如此一來，在資源缺乏的現實下，推動龐雜的兒童及少年安全業務將有其可喜的願景。

維護兒童安全是建構完整兒童福利服務不能忽視的一環，五都十七縣爲國內政治上的重要變革，目前多數學著、民眾關心的重點多在於資源分配、權力結構改變等，資源不足一直是兒童及少年安全推動上的重要挑戰，而這個政治變革最明顯的影響便是讓資源分配改變，因此如何因應資源分配的改變去推動兒少安全是吾人關注的一大重點。另一個長期影響兒童及少年安全的就是法令層級過低問題，在五都十七縣後，問題仍可能持續存在，甚至因政治角力而弱化執行。

五都與十七縣的兒童安全在這一波政治變革中，並沒有一定有利的一方，資源增減與安全的提升或降低並非單純的正相關，這其中參雜著相當多的影響變項，兩者確有相關，但是否存在因果關係仍是未知數，多數人習慣於將相關關係轉化爲因果關係來解釋周圍的事物，但若匆促求取結論，則可能導致錯誤決策。因此，筆者期望透過本文提醒政策規劃者、預算編列者、相關專業人員及社會大眾注意兒童安全在此波變革中會面臨的挑戰，讓容易被「忘記」的兒童及少年安全議題，不被淹沒在其他許許多多的討論中。

（本文作者林月琴現為靖娟兒童安全文教基金會執行長）

參考文獻

- 內政部(2008)。內政統計年報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>
- 立法院國會圖書館預決算資料影像調閱系統，2011.2.28 取自
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttskmbgt?@@1474612399>
- 行政院主計處第一局(2005)。計劃型補助款之探討，主計月刊，第 598 期，頁 11-13。
- 行政院衛生署死因統計，2011.2.28 取自
http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2_p02.aspx?class_no=440&now_fod_list_no=11397&level_no=-1&doc_no=76512
- 李長晏、林煥笙(2009)。中央與地方協力夥伴關係之分析－以臺中縣潭子段旱溪整治工程為例。公共行政學報，第 31 期，頁 49-100。
- 徐仁輝(2007)。多層次治理與財政收支劃分，財稅研究，第 39 卷，第 2 期，頁 27-37。
- 楊金寶、鄭麗珍(2010)。兒童安全實施方案之檢討評估研究。內政部兒童局委託研究。
- 靖娟兒童安全文教基金會(2005)。兒童安全教學小百科，臺北：靖娟兒童安全文教基金會。
- 蔡茂寅(2006)。地方自治之理論與地方制度法，臺北：新學林。
- 鄭麗珍、林子倫、陳昱志、張玉薇(2010)。兒童保護體系的政府職能分工：美英臺三國論述。兒童及少年福利期刊，第 17 期，頁 95-117。
- Safe Kids Worldwide (2007). Childhood Injury Trends Fact Sheet. Washington (DC) : Safe Kids Worldwide.
- WHO (2008). World report on child injury prevention. Switzerland.