



五都升格， 創造均等機會的 兒童少年福利政策

張 紉

壹、前言

臺灣於 99 年 12 月 25 日在地方治理體制上，進行了精省後第三次重要的變革，將原有二都二十五縣市整併成爲五都十七縣市，成爲建國百年以來臺灣最大規模的區域重整劃分。五都除了原有的臺北市維持不變外，其它四都包括了臺北縣改制、臺中縣市合併、臺南縣市合併及高雄縣市合併，此外桃園縣雖然不在五都重劃範圍，但也同時升格爲準直轄市，因此進行區域重劃後，臺灣成爲五都十七縣的國土格局。五都整併意在提升臺灣競爭力，讓規模擴大後五都提升各項能力，可以個別對外進行國際間的城市競爭。然而五都新機會開展的同時，其他未升格的非五都十七縣市（註 1），是否會在資源排擠的效應下，相對成爲被邊緣化的區域，進而擴大臺灣區域及民眾的貧富差距，已經成爲五都升格後大家關心的問題。

在五都升格後，中央政府重要的財政

分配相關配套法案財政收支劃分法及公債法卻仍未能隨同完成修正，導致不僅五都首長面對經費不充裕，施政困難無以全力發展的困境，更嚴峻的卻是非五都十七縣市馬上面臨的中央統籌款變成小餅，非五都縣市卻要競相搶食的財政經費受擠壓困窘難題。當五都升格的預期效益尚未萌發，臺灣無論五都或非五都發展議題卻已經限縮至資源排擠的焦慮時，社會福利可預期地又將成爲經費受限時被犧牲的項目。原本欲藉由五都升格將資源的餅做大，以期擴大社會福利經費的預算，進一步再倡言爲位居社會福利預算中最少及最弱勢的兒童少年人口增加經費或擴大服務，都變成無法符合現實可行的侈言與奢談。

因此本文首先介紹五都整併的脈絡與意義，藉以了解國家治理新局面的藍圖。其次整理五都形成後，可能產生的不均議題。再比較五都與非五都區域之間在兒童少年福利領域的可能差異。最後提出兒童

少年福利政策未來發展原則與方向。期許受困在現有格局及預算下，政府對於兒童少年福祉需要創造及保證全國兒童少年不分居住區域、不受限於五都或非五都縣市的政治規劃，每一位兒童及少年都能得到機會及資源均等的發展。

貳、五都升格的脈絡與議題

一、五都升格的脈絡

五都區域重劃分合併是源自於經建會所提出的國土空間發展策略計畫（行政院經濟建設委員會，2010），國土區域整併是基於臺灣經濟體的本質及國際競爭的策略思考。由於臺灣跨國經濟競爭主要屬地緣經濟，在亞洲地區長江三角洲的上海城市區域，珠江三角洲的香港城市區域以及臺灣的城市區域所圍成的經濟區域被視為 21 世紀東南亞經濟的黃金三角區。在這些經濟區域中，大城市例如上海及香港，由於握有全球運籌能力，可以快速吸收周邊城鄉資源向其中心集中，形成大都會區或甚至發展成為「城市區域」(city region)，對於區域範圍內的產業、人才、文化、交通及生活機能形成重大的影響效應。臺灣過去二都二十五縣的治理架構，由於資源競爭及同質化發展，造成臺灣城市的經濟規模與特色發展，無法在區域經濟體中展現競爭力。因此跨域合作治理的策略，主導了臺灣城市整合與資源重新分配的方向，也形成五都區域整併的理由。

原本以提升臺灣城市國際競爭力為思考策略的國土規劃，綜合各縣市人口、產

業聚落發展、文化生活特色等因素後，提出三大城市區域、東部區域及七個區域生活圈的發展藍圖。但是在臺灣特有的政治生態下，三都的規劃卻增加為五都的規模，而五都個別升格依據或準則，例如：是否基於經濟發展戰略考慮、或是區域生活圈規劃，形成區域內文化與生活融合、或是區域都會化的發展，企圖由都會形態城市帶動鄉村形態區域轉型等，除了以「人口數」取代「人口聚居程度」理由外，都無法自升格審查通過的理由，觀察出升格規劃脈絡。（陳朝建，2010）也難怪五都升格被解讀為各方政治角力下妥協的政治決策，而非基於社會或區域前瞻規劃（陳素玲，2010）。

二、五都升格的議題

五都升格後，對於居住在升格五都的居民自然都感受到未來蓬勃發展的機會，但是對於非五都縣市居民而言，卻更多人憂慮被邊緣化以及遭到資源排擠。天下雜誌在 2010 年進行幸福城市大調查，根據調查結果提出對於五都升格後，有四個趨勢可能造成五都與非五都之間「大者恆大，富者愈富」的貧富差距擴大的危機（林倅妃，2010）。這四個趨勢簡述如下。

（一）人口仍往中北部集中

雖然五都從北部一路延伸至南部，但是數據顯示受訪者想定居的縣市仍朝中北部集中。受訪者想定居的城市依序為臺北市、臺中市、臺北縣，居前一、二、三名。

(二) 同都內出現往都會區集中

五都形成後，同一都內居民仍出現往都會區集中的現象。例如臺北縣民仍有一成五比例者想移往臺北市。臺中縣與高雄縣民同樣也有超過一成縣民，想移往臺中市及高雄市。此外臺南縣有意願遷移者，竟然選擇移往高雄市，而非臺南市。

(三) 非五都縣市邊緣化危機

若政府沒有負起資源分配調節的角色，則非五都縣市快速陷入相對資源被剝奪的危機會升高，其中以基隆市民成爲非五都縣市中，感受最強被邊緣化的城市。

(四) 非五都農業縣市發展受困

非五都縣市中頗多爲農業爲主之縣份，在國家國土規劃朝都會化的發展思考下，預期所得資源更會受到五都形成之排擠。

除了五都區域內城鄉發展或是與非五都縣市的產業發展可能形成的不均等現象外，五都發展議題至今討論最多，也是所有人關切的焦點是中央與地方經費分配的議題。例如：根據黃昭勇(2010)的報導，由於「財政收支劃分法」修正案仍在立法院協商，因此統籌分配款的比例暫時修改成直轄市、各縣市、各鄉鎮分別爲 61%、24%、9%。換言之，非五都中的十六縣市能分配到的統籌款不到四分之一。若以五都與非五都縣市人口呈現約六比四的比例，但非五都僅得到低於四分之一的經費，則非五都縣市發展弱化的危機是可預

見的。

此外多位學者專家（財團法人臺灣智庫，2011；陳錦稷，2010）針對五都升格，但是相關經費分配配套法案未及通過所造成的地方政府財政危機，提出精闢分析。他們均指出，由於地方政府仰賴中央政府補助款的比例過高，因此財劃法修法的延宕，造成五都與非五都今年的財源增加有限。其次地方政府自有財源不足，且半數歲出支出均支應龐大的人事費用，甚至有十五縣市自有財源尚不足支應人事相關費用困境下，造成地方政府財政無自主性問題。中央雖然欲修正「公債法」，提高地方政府舉債上限，然而此舉卻引發債留子孫，違反世代正義的疑慮，而致修法困難。

綜合這些五都升格後所引發的議題，可看出目前最被關切的五都發展，受財政大餅無法實質擴大限制，是否會造成「富都窮縣」的五都與非五都貧富不均問題？或甚至是「負都窮縣」全盤皆弱化的困境？

（陳朝建，2010）簡言之，雖然五都改制升格有財政規模增加、組織規模擴大、官職等級提升、以及競爭力提高等優點，但是全民最擔心的是五都負面效應，例如：偏倚的財政資源分配引發明顯排擠非五都縣市的發展效應，造成非五都縣市居民之社會福利嚴重縮水，例如社會弱勢者如老人、身障、婦女及兒童少年的福利、長期照護、學校教育資源，社會教育資源等，都會與五都直轄市有明顯且不同的待遇，使得非五都縣市反而淪爲二等縣市，該等縣市民成爲二等國民，而加深臺灣的城鄉差距。

參、比較五都及非五都的兒少福利內涵

五都已上路，是否資源集中於五都造成非五都縣市的社會福利發展受到衝擊，短期內還無法觀察出其變化。但本文試著從五都升格後兒童少年人口分布變化，升格前兒少福利的支出項目及縣市福利考核兒少福利服務評比等三方面的資料，來分析兒童與少年福利的實施現況，藉此作為思索五都升格後，兒童少年福利政策建言原則及探究方向。

一、五都與非五都兒童少年人口分布

由表 1 可以看出截至 100 年 2 月底為

止，全國兒童青少年人口總數為 489 萬 3,131 人，占臺灣全部人口的二成一左右。五都升格後居住於五都區域內的兒童青少年人口數有 285 萬 4,527 人，約逼近全國兒童青少年總數的六成，為 58.34%。居住在非五都十七縣市兒童少年人數則為 203 萬 8,604 人，僅占全國兒少總人數的四成左右(41.66%)。由於我國社會福利補助經費設算資源的配置，以特定身分別的人口數作為權重計算是多項計算準則的指標之一(王正，2007)，因此以五都相對於其他十七縣市，六四兒童青少年的人口比，可預期未來兒童少年的福利經費配置，對於非五都縣市兒童及少年產生資源排擠現象，已經是不可避免之趨勢。

表 1：五都與非五都兒童青少年人口數

區域	兒童青少年人口數*	占全國兒童青少年人口%	占全國人口數的% (全國人口數為 23,164,457)
臺北市	512,654	10.48	2.21
新北市	798,697	16.32	3.45
臺中市	615,138	12.57	2.66
臺南市	371,915	7.6	1.61
高雄市	556,123	11.37	2.40
五都小計	2,854,527	58.34	12.3
非五都其他縣市	2,038,604	41.66	8.8
總計	4,893,131	100	21.12

*資料來源：內政部戶政司，兒童青少年人口數是指截至 100 年 2 月底止，臺灣全國 0~18 歲未滿之人口數。

二、99 年兒童少年福利的支出項目

表 2 為 99 年內政部兒童局提供給各縣市推動兒童少年福利服務的項目及經費，這些項目總共有 12 項重要服務，其中屬於補助性質的福利服務項目共計 7 項，包括：兒童及少年醫療補助、幼教券補助、中低托教補助、原住民幼兒托教補助、托兒所幼童平安保險、保母托育管理與托育費用補助、扶持 5 歲幼兒教育計畫補助等。其他 5 項則為兒童與少年福利直接服務，包括：托育服務、早療服務、兒少保護服務、弱勢兒童家庭福利服務及兒童福利活動、少年福利服務及性交易防制業務。

分析這些兒少福利服務的經費比例，可以看出 7 項補助性質的福利服務佔總經費比例的 87.32%，其他 5 項兒童少年直接服務則佔總經費的 11.37%。雖然這些經費配置無法觀察出各縣市服務項目的內容細目，但是從經費項目的數量及配置狀況，可以看出政府對於兒童少年福利服務仍以經費補助為主要的政策作為，將近八成七的經費全運用在直接補助兒童少年相關福利經費，補助的範圍也以托育照顧及幼兒

教育的補助為主，醫療補助居次。五項直接服務的經費，佔總經費略高於一成，服務項目主要以兒童福利服務居多，例如：早療服務、兒少保護服務、弱勢兒童家庭服務等，真正提供給 12-18 歲少年的服務多為提供給特殊行爲的少年，例如：性交易、未婚懷孕、中輟逃家、司法轉向、偏差行爲等相關的安置及輔導服務。

根據兒童局兒少福利業務的內容分析，可以看出臺灣兒童少年福利服務有「重補助、輕服務」及「重兒童、輕少年」的趨勢，即使多數經費是以兒童做為主要受益對象，也集中在學齡前兒童的托育照顧需求或是學齡前的幼兒教育需求。藉由兒童局兒童少年福利業務的預算結構，可以預期若影響五都及非五都縣市兒童少年福利未來發展的主要因素是兒童少年福利預算經費的多寡，而以目前臺灣兒童少年福利政策內容，仍採取以補助作為最直接的福利手法時，將來非五都縣市受到經費配置集中於五都之排擠效應影響，可預期非五都縣市兒童少年福利的推動必會遭逢困窘的境況。

表 2：99 年兒童局重要業務經費一覽表(單位：千元)

業務類別	總計	經費比例	業務內容
	5,788,224	100%	
兒童及少年醫療補助	1,904,207	32.90%	為使 18 歲以下兒童及少年獲得適切健康照顧，補助就醫之門診、住院自負額部分。
幼教券補助	374,800	6.48%	針對滿 5 足歲實際就讀私立托兒所兒童每人每年補助 1 萬元。

業務類別	總計	經費比例	業務內容
中低托教補助	46,332	0.80%	針對滿3足歲就讀公私立托兒所之中低收入家庭兒童，每人每年補助1萬2千元。
原住民幼兒托教補助	10,450	0.18%	針對年滿5足歲就讀公立托兒所兒童每年補助5千元，私立者每年補助2萬元。
托兒所幼童平安保險	27,000	0.47%	針對就讀托兒所幼童提供平安保險。
保母托育管理與托育費用補助	590,156	10.20%	對家庭年收入低於150萬元，將未滿2歲之幼兒送托合格保母者每月發給3千元，低收入戶身障或發展遲緩兒童每月補助5千元。另低收入或有發展遲緩、身心障礙未滿2歲兒童之未就業家庭，臨時托育補助每月最高2千元。
扶持5歲幼兒教育計畫補助	2,100,760	36.29%	低收入戶、中低收入家庭或年所得30萬以下者—免費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助5或6萬元。至年所得30萬-60萬以下者—免學費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助2至4萬元。
托育服務	26,725	0.46%	辦理學前啟蒙服務、社區幼兒園、原住民、離島地區托兒所興設及設施設備補助、托育研習、機構評鑑、表揚等。
早療服務	124,090	2.14%	提供發展遲緩兒童相關服務，含鼓勵托育機構收托遲緩兒童、辦理巡迴輔導、在宅服務、療育及交通費補助、充實機構設施設備等。
兒少保護	218,904	3.78%	辦理高風險家庭篩檢輔導、兒少保護案件通報、兒少保護個案及家庭處遇、增聘兒少保護專責社工人力、相關調查、研習訓練及宣導、保護機構興建、修繕及充實設施設備等。
弱勢兒童家庭福	187,095	3.23%	弱勢家庭兒童少年緊急生活補助費、弱勢

業務類別	總 計	經費比例	業務內容
利服務及兒童福利活動			家庭兒少社區照顧服務、收出養離婚案件與家事商談服務、兒少生活照顧及安置輔導服務。
少年福利服務及性交易防制業務	98,353	1.70%	性交易、未婚懷孕少女及行為偏差少年之輔導方案、少年福利機構輔導、修繕及充實設施設備、少年參與發展性及福利服務活動、性教育與愛滋病防治及網路安全宣導研習。
一般行政	64,041	1.11%	一般行政管理以支援各項業務單位工作計畫
綜合規劃	15,041	0.26%	辦理法規之研擬、修訂、兒少政策及措施之規劃、調查統計、資訊系統建置、研究發展、兒少人權宣導、兒少參與志願服務及國際交流等業務。
第一預備金	270	0.00%	依預算法第 22 規定設定之準備金。

資料來源：內政部兒童局

三、98 年福利考核兒少服務評比

中央會定期針對直轄市、縣（市）政府執行社會福利的績效表現進行實地的考核，目的是「協助各直轄市、縣（市）政府擬訂社會福利施政發展方向及重點，提昇社會福利補助經費、公益彩券盈餘之使用效能，增進辦理社會福利績效，並促成各直轄市、縣（市）轄內民眾對社會福利服務取得之可及性、便利性。」（內政部，2009）。因此從社會福利績效考核的內容，可以了解全國直轄市及縣（市）政府對於各項社會福利工作的推動狀況，其中自然包括兒童少年社會福利工作的執行情形。

今年（100 年）直轄市、縣（市）政府執行社會福利的績效考核尚未開始，所以尚未有五都及非五都之間的社會福利執行狀況的分析報告資料，故根據 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進行整理。98 年度是考核全國各直轄市及縣市 96 年度及 97 年度社會福利實施狀況。從 98 年對於各縣市兒童少年福利的考核報告中，呈現出幾點可看出五都與非五都縣市差異之處（註 2）：

1.97 年度平均每名兒少的分配預算數約 1,354 元。

(1)花蓮縣高達 2,488 元、臺南縣 2,170 元及澎湖縣 2,130 元。

(2)高於平均值：臺北市、臺北縣、宜蘭縣、臺中縣、嘉義縣、高雄縣、臺東縣及屏東縣。

(3)低於平均值：依序為雲林縣、嘉義市、苗栗縣、高雄市、臺中市、金門縣、彰化縣、基隆市、新竹縣、新竹市、連江縣、臺南市、南投縣，其中又以桃園縣最低，每名兒少僅 629 元。

高於平均值的 11 縣市包含目前已經升格為五都的四縣市，低於平均值的 14 縣市中，包括兩個目前升格的二個縣市。換言之，五都中多數縣市升格前在兒童少年福利的預算體質屬佳，落後的兩個縣市（高雄市與臺中市）擠身五都在預算增加後改善空間擴增，相對來說非五都縣市特別是低於平均值的 12 縣市，後勢要追恐怕挑戰更大

2.預算運用情形：以發展遲緩兒童早期療育、托育服務、弱勢兒少福利服務及保護業務為主，兒少性交易防制輔導及查處、兒少發展輔導及高關懷少年輔導等措施則經費編列有限，亟待加強。

3.法定項目的辦理

(1)設置專責單位縣市（註 3）：臺北市、高雄市、臺北縣、臺南市、桃園縣，幾乎都屬五都或直轄市。

(2)發展遲緩兒童早期療育、弱勢兒童及少年現金補助、兒童及少年保護工作三大項法定工作，各縣市均依法辦理。

(3)托育服務、弱勢兒童及少年福利服務（安置、未婚收容、心輔／家諮、寄養）、兒童及少年性交易防制輔導及查處工作以及設置兒童及少年性交易防制關懷中心、

緊急及短期收容等，全國機構的數量及分布見表 3（註 4）。

(4)辦理兒童及少年性交易防制關懷中心、緊急及短期收容：除宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、臺南市、金門縣及連江縣等 13 個縣（市）未設置關懷中心，餘 12 縣（市）均已設置，共計 16 處。另緊急短期收容中心部份，除桃園縣、新竹縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、澎湖縣、基隆市、臺南市及連江縣等 10 縣（市）未設置，餘 11 個縣（市）政府均已設置，共計 23 處。

(5)兒童及少年發展輔導（中輟、失蹤逃家、非行少年輔導、休閒娛樂、職涯探索、就業輔導及就業權益保障、性教育、愛滋及未婚懷孕防制輔導）與高關懷少年輔導工作（偏差行為、藥物濫用、司法轉向），無論五都或非五都縣市，均顯示是各縣市投入資源最少的服務。

法定項目的業務多屬兒童少年福利的直接服務，因此機構設置的數量攸關可得到服務的人口數，同時機構的經營管理與服務品質，也與服務處遇的有效性相關。由法定項目的執行績效以及表 3，可以明顯觀察出來，列名五都的縣市多數在升格前就屬於績效考核的前段班，這種「先天優質」的條件，在五都後可能引起「強者愈強」效應，可預期未能在兒少福利績效上表現突出的多數縣市，在五都後之發展機會，應該會更相形弱勢。

綜合 98 年福利考核兒少服務評比資料，已經約略勾勒出：納入五都的縣市在

升格前多數執行兒童少年福利業務的績效屬於中上程度，亦即不僅這些縣市的每位兒童少年可分配的預算數都在平均數以上，更重要的是這些縣市提供直接服務的能量(capacity)是可勝任其職責的。未能列入升格行列的非五都縣市，在可預見的資

源受限縮減下，會更嚴重地無法吸引人才投入兒童及少年的直接服務工作，或是無法吸引在地或外來民間團體成為工作夥伴，提供紮實在地化的兒童少年輔導或發展服務。

表 3：98 年度全國推展兒童及少年福利服務之相關團體與機構設置一覽表

縣市別	協力團體	托嬰中心	托兒所	課後托育中心	安置教養機構	未婚媽媽收容機構	心輔或家庭諮詢機構	寄養家庭	早療中心(專辦)	兒少福利中心	關懷中心	緊短中心
臺北市	200	15	489	266	12	1	1	139	0	7	4	2
臺北縣	99	31	1,071	104	4	1	0	306	0	8	2	1
臺中市	25	25	180	56	3.5	0.5	0	59	0	1	0.5	0.5
臺中縣	24	13	268	23	1	0	0	66	0	2	1	2
臺南市	45	11	136	34	3	0	1	30	1	2	0	0
臺南縣	35	13	146	25	4	1	0	45	0	1	1	1
高雄市	28	6	193	147	6	0	0	56	1	5	1	1
高雄縣	270	1	189	43	8	0	0	90	3	5	0	2
五都小計	726	115	2,672	698	42	4	2	791	5	31	10	10
%	68	58	64	64	47	44	25	54	42	60	63	43
非五都縣市小計	345	85	1,496	388	47	5	6	680	7	21	6	13
%	32	42	36	36	53	56	75	46	58	40	37	57
合計	1,071	200	4,168	1,086	89	9	8	1,471	12	52	16	23

資料來源：內政部社會司

肆、五都及非五都縣市未來發展思考

一、中央的角色：機會、資源、公平

五都政策是中央政府推動且已然上路的方向，面對目前五都政府除臺北市以外，其他四都因為升格而必須針對預算配置、政府組織結構重組、人員業務整併規劃等各項任務正箭在弦上地積極擘畫，以致對於兒童少年福利發展所可能產生的各項議題尚未能明確呈現及因應時，中央對於兒童少年福利仍須繼續扮演重要的協助及支援角色立場。中央政府必須要扮演下列三種角色：

(一) 必須保障平等機會

中央必須提供五都及其他未升格縣市內兒童少年相同的成長發展機會。在福利方面，提供全國兒童及少年都有平等滿足生存所必須的生活條件及教育培育機會。提供基本生活保障不僅是一個國家對於兒童少年權益的最根本施政，同時必須一視同仁，讓兒童少年不因為生長在不同縣市、區域或資源的限制而受到損傷。

(二) 必須提供資源

各種成長發展機會的提供要建立在豐富充足的資源，因此不僅中央政府需要承諾願意提供，同時也應該促進整個社會大眾必須要有共識願意提供。政府需要透過實質上政策的制定及擬定法令，來宣示表達支持兒童及少年發展以及實際推動的決

心。中央對於五都升格所承諾提供的經費，不僅要能真正兌現，同時也要重視其他未升格縣市在兒童少年福利需求所需要的資源及經費，而給予保障。

(三) 必須公平分配

國家要確保對於投資兒童及少年所需資源，是可以適當的運用在不同的兒童及青少年群體，同時要確保資源被適當公平的分配給每一位兒童及少年。國家政府要遵循社會正義的原則，促使整體社會不放棄臺灣每一個兒童少年，使臺灣所有青少年都能得到公平的發展機會。具體而言，中央必須確保全臺灣每一位兒童及少年無論居住於五都或是非五都縣市，都可以獲得相同的福利經費預算。

二、創造公平平等的策略

在機會、資源與公平的原則下，本文提出三個具體可行之策略，這些策略的目的並非著眼於開創臺灣整體兒童及少年福利的新方向，而是強調在五都與非五都縣市之間，在接下來五都區域漸次形成發展過程中，可預期機會與資源差距拉大下，提供給非五都縣市兒童少年一個均等發展機會。

(一) 確保全國兒童少年享有相同的福利經費

相對剝奪感會造成社會凝聚的問題，當一個區域提供給青少年成長及發展機會缺乏時，會形成青少年社會流動的停滯，也讓青少年無法認同其生長的區域，形成

疏離的一個族群。在五都形成後，可明顯看出五都不僅可能拉大與非五都縣市之間，對於兒童少年福利內容的差異，更可能加劇惡化臺灣西部與東部兒童少年福利的發展，因此政府首要工作即是確保全國兒童少年有公平的福利機會。

確保每一位兒童少年都享有相同等額的福利預算，是最簡單的公平承諾。例如：五都中的高雄市，市長陳菊對於高雄市與高雄縣合併後的大高雄發展目標就是「高、高、平」。市長認為高雄市以原來院轄市格局與高雄縣合併後，必須秉持「高、高、平」的福利平等原則，讓原來的高雄縣民享有院轄市規格的福利服務，讓縣與市平等並列，達到零落差、零距離與零阻隔（楊瑪利、楊泰興，2011）。實質上高雄縣市合併後社會局也已經將兒童相關的福利補助，例如婦女生育津貼、第三胎以上的育兒津貼及健保費補助、夜間托育補助、中低收入單親家庭子女教育補助，以及兒少食物券等，在合併後均擴大辦理，所有市民一體享用，此舉讓原高雄縣民享有的福利增加許多（高雄市政府社會局，2011）。

雖然上述例子中，同一都之市民享有同等的福利水準本來就是升格都市必定要執行的做法，此外就福利性質而言，亦仍屬殘補式及現金式的福利作為，但至少一個「平」字目標，揭櫫了五都後臺灣社會福利政策的最高準則。因此政府應明確確保非五都縣市中的每一位兒童少年的福利預算經費，不得低於五都兒童少年享有的福利水準。

（二）設置「跨區服務知識技術資源發展中心」

從兒童少年福利考核的項目評比分析中可知，無論是否為五都成員，各縣市在許多法定福利項目的執行上，特別是現金補助的福利項目之經費與執行，所有縣市差異不大。五都與非五都縣市之間差別較大的是兒童少年直接服務項目的質與量，如提供托育服務的機構、安置教養機構、未婚媽媽收容機構、心理輔導/家庭諮詢機構、寄養家庭、兒童及少年性交易防制兒少關懷中心、緊急及短期收容中心及兒少發展性輔導服務等的數量與配置，以及這些服務機構所提供兒童少年服務的品質與績效。

資訊的傳播分享與知識能力的建構是現代社會朝向平等的重要基石。在五都朝都會形態發展，以優勢資源建置各項基礎建設後，非五都縣市很可能在區域受限制，資源受擠壓狀況下，擴大其知識技術的差距，以致影響規劃或執行兒童社會福利服務的能量與能力，例如：近來雲林縣發生的葉姓女童遭性侵受害命案，雖然公務機關效率怠忽、人員失職是悲劇發生原因之一，然而該縣缺乏專業輔導人力，以致錯失轉介控管良機，卻也是不爭之事實（NOWnews, 2011.3.23）。因此在五都與非五都縣市可預期之差距會產生之際，政府有責任提供一個資訊、知識及技術支援的平臺，以創造平等的兒童少年福利發展空間。

設置「跨區服務知識技術資源發展中心」的目的是提供非五都縣市區域推動兒

童少年福利服務業務，特別是直接服務工作時，提供技術支援、資源協調及開發建構。跨區中心須支持非五都縣市政府、民間非營利組織及社區，發展及實施有效的服務方案，改善服務流程，累積服務知識技能，發展有效處遇模式。

1. 提供訓練與技術支援

爲了確保非五都縣市兒童少年福利服務的品質能與五都並駕齊驅，重要的工作是提供訓練以及服務過程的技術支援。協助非五都縣市政府以及實務工作者運用以證據爲基礎的實務工作方法 (evidence-based practices)，建立專業能力，如此才可保證兒童少年能得到適切服務。訓練或技術提供的內容可包含兒童少年問題界定與評量、服務方案運作時的技術支援、方案改善建議、服務模式建構、社區資源界定與配置、資訊管理、知識整理累積及建構。

「技術支援」的方式很多，例如即時支援，透過線上網路、郵件、電話、視訊等方式提供服務技術或資源訊息。也可以駐地支援，提供較長期密集度高的技術協助。另外設置線上資源資料庫，讓投入兒童青少年工作者可以快速取得服務技術資源，並達到資訊知識分享目的。

2. 五都責任區域、相互分享護持網絡

五都資源及人才將會進入一個擴大發展的新局面時，必須同時兼顧非五都縣市資源匱乏，所引發未能滿足兒童少年福利需求的困境，因此政府可以思考依據區域地理空間的接近性、或是縣市經濟、文化背景的相近性，將非五都縣市區分爲五個

區域，配搭五都，邀請五都成爲相互扶持的責任縣市。成爲彼此扶持支援的夥伴都市及縣市，主要目的是資源分享共用及彼此學習知識。

3. 跨區資源網絡的開發與分享

非五都縣市會面臨區域內缺少相關服務資源，透過「跨區服務知識技術資源發展中心」的平臺，學習如何開發自己縣市內的資源，同時建立與負責護持的都市共享資源，例如：專業人員跨區支援、專業訓練師資合聘等。資源永遠無法跟得上需求，因此在臺灣五都區域發展可能扭曲資源配置的結構之際，創造五都與非五都縣市之間資源共享觀念，互助理念，才能擴增稀少資源的共用效果。

(三) 發展全國性兒童少年資訊研究中心

爲了能確保五都及非五都縣市針對兒童青少年提供的福利政策及服務策略是能回應兒童少年需求，因此需要持續累積服務資訊，運用科學化的資料分析方法，建立相關的服務知識及技能。這些資訊及知識累積可以協助社會大眾了解臺灣全國的兒童及少年身心發展的狀況、生活的品質，福祉滿足程度以及具備參與社會發揮公民力量的能力。因此建構對於臺灣兒童青少年更完整的知識體系，就成爲亟需發展的方向。可行的發展策略如下：

1. 定期蒐集分析兒童及少年生活狀況資料

政府需要定期針對臺灣兒童及少年的生活狀況進行調查，無論是五都個別直轄市進行兒童少年生活概況調查，或是非五

都縣市各別縣市自行調查，或是由中央統一進行全國性兒童少年的狀況調查均為可行的策略。然而若基於建構臺灣長期持續性的兒童少年生活狀況的了解，建議仍宜以中央主管單位做為統籌執行中心，每年匯整五都及非五都各縣市的統計資料，並建立公開即時性的資料庫網站供全國民眾參閱。兒童少年的生活狀況可包含但不限於如人口數、教育狀況、少年勞動力、家庭經濟狀況、健康狀況、休閒文化及社會參與等基本資料。

長期性的兒童少年生活狀況統計資料，除了對於臺灣全國兒童青少年的生活狀況可建立基礎線資訊外，更重要的是能持續觀察監督五都直轄市之間以及五都與非五都縣市之間的兒童少年成長發展及生活狀況，是否有差距拉大及區域失衡的現象發生。同時也可以透過科學化的證據，回饋給各都或各縣市執政者，要求改善或調整之依據。這樣的監督制衡機制，可以確保臺灣下一代發展狀況，不致因為目前國土區域的發展所可能引發的不公平現象日趨惡化。

2. 定期進行不同類型及議題的兒童少年研究

基於各地區兒童青少年需求的差異，政府需要定期就全國性兒童少年的議題或是區域層面的兒童少年議題進行有系統的研究。臺灣可參考香港青年協會青年研究中心的作法，例如：該中心從 1993 年起開始有系統地建立了青年研究的三大發展主軸，即「青少年意見調查系列」、「青少年問題研究系列」及「青少年比較研究系列」

(香港青年協會青年研究中心，2011)，並定期將研究成果印製成專題報告書，廣贈香港本地及國際間相關青少年工作組織及個人，有利於從事青少年相關工作的學者或實務界人士，可持續性了解香港青少年的意見、價值觀及觀點。

議題式的兒童少年研究主要可以探討臺灣不同行政區域發展下，兒童青少年現象的變動狀況，也可以剖析各區兒童青少年在成長歷程中，是否受到區域劃分的影響，而產生各種問題，此外也有助於分析各都政府相關的福利服務與政策措施的實施狀況。這類型研究的目的是針對區域兒童少年福利服務發展策略之用。例如：五都中有三都在縣市合併後，兒童青少年人口的族群類型、地理分布、地區經濟活動、發展家庭經濟狀況、各類可享資源等均已產生異質性的變化，因此各都之間所需要提供或發展的兒童及少年福利服務，勢必有其地方區域性之獨特性。政府若能隨著五都發展之始，開始針對各都兒童青少年人口進行定期性的議題意見調查或是兒童青少年問題探討，必定能掌握區域兒童青少年發展及需求的不同，例如：臺中市沿海區域的大甲、梧棲與內陸靠山的東勢、新社區域的兒童與少年所面臨的問題及需求是否有差異？不同區域的兒童少年對於政府相關的兒童少年服務及各種社會福利相關議題，意見是否會有差異？長期累積研究成果也能夠提供五都及非五都縣市對於兒童及少年發展的趨勢分析。

兒童或青少年意見一直在成人世界中是相對較少受到重視的一環，若能透過此

穩定性研究機制，開始有系統地蒐集臺灣兒童及青少年各種意見、價值觀、行為取向或是觀點（例如：兒童與少年對於校園霸凌的意見、對於何謂臺灣本土文化的意見、兒童少年如何看自己社區），定期公開出版及透過網路資料庫平臺廣為分享，則整體社會開始有機會學習聆聽兒童及青少年的心聲，政府施政特別是為兒童青少年所規劃提供的政策也有兒童青少年參與的空間。此外，兒童與青少年群體也可以透過不同區域之間的數據資料彼此觀看，呈現反映了不同都會城鄉發展下的兒童及青少年思維的多元與差異。這種回歸兒童青少年主體性的意見調查，不僅能協助五都發展區域差異化的兒童少年福利服務，凸顯非五都縣市兒童少年的需求與想法，更能促進臺灣社會切實理解兒童與少年的權益。

定期兒童少年意見調查最重要的意義在於縮短五都與非五都縣市之間，兒童與少年參與臺灣社會的平等機會，不因區域或地理空間限制，影響兒童青少年發聲的可能。透過意見的呈顯，充分展現臺灣兒童少年實質的思考內涵，不管居住在五都直轄市或是非五都的各縣市，兒童及少年都有相同的機會，經由意見調查表達其看法，對公共事務述說其主張。這種制式的「民意調查」方法若政府真能以「兒童少年常在我心」的誠意，切實執行，方能體現臺灣重視下一代，提供人人均衡平等發展機會的承諾。

3.定期提出「兒童少年發展報告書」及「兒童少年發展願景報告」

中央政府可根據定期性的兒童少年人口及生活狀況調查資料、兒童少年發展及問題的變遷資料、以及兒童少年意見調查等資料，每四年提出全國性「兒童少年發展報告書」。報告書以四年為規劃出版是配合一任國家總統任期，國家只要更換領導人，就有責任提出任期內的兒童及少年發展的策略及政策，除了作為施政實踐目標，也可供整體社會檢視國家對於未來人才的發展及培育藍圖。

除了施政期間的「兒童少年發展報告書」，政府也應該參考歐盟對於生長在歐洲的青年進行有計畫的培育工作，例如：從2001年提出的「少年白皮書」(White Paper on Youth in 2001)以及持續修正下，目前已經早早提出2010~2018年的「歐盟青年策略」(EU Youth Strategy 2010-2018) (歐盟議會，2011)。兒童青少年白皮書或是策略規劃書最大目的在於展現國家在全球化競爭下，對於下一代的培育願景以及所提供的發展機會。這種規劃藍圖是具有前瞻性地發展人才豐厚國力的意圖，若臺灣五都的格局規劃是政府因應全球化經濟發展的策略，則攸關國家未來國力最關鍵的兒童及少年能力的發展，自然應有前瞻性的策略作法。五都既已開張營運，期待政府能儘速提出未來五年至十年的臺灣兒童少年發展願景藍圖。

伍、結語

「患均不患寡」是五都潛在的議題，面對各種資源愈來愈不充裕的年代，面對

愈生愈少的兒童少年人口、面對愈來愈朝資源共享思潮的世代，五都首長必須意識到在擁有臺灣大部分資源的同時，培育全國的兒童少年已成為「時代共業」。非五都縣市的弱勢條件早已有跡可循，臺灣民主社會中的平等精神需要被貫徹至五都來臨的新格局中。臺灣經濟還未明顯起色，五都與非五都縣市都有資源不足的「寡」狀態，「將餅做大」是一個遙不可及的期待，

因此接下來的兒童少年福利發展關鍵，不在於資源是否擴增，而在於臺灣整體社會是否建立共識，朝向均等機會的福利國都發展。政府要有決心實踐，五都要有意願分享，非五都縣市兒童少年才有均等發展的機會。

（本文作者張紱現為臺北大學社會工作學系副教授）

註 釋

註 1：本文討論五都與非五都之差異時，非五都縣市仍將升格為準直轄市之桃園縣計入，故「非五都縣市」一詞包含桃園縣及未升格之十六縣市，共計十七縣市。

註 2：98 年執行社會福利績效考核時，尚未有五都之行政架構，因此此處使用「五都」與「非五都」之詞，是以未升格前之直轄市及縣市資料合併分析。

註 3：此處資料係根據 98 年度社會福利考核報告內容。若於 98 年度考核之後，設置兒少福利專責單位之縣市資料，則未計入。

註 4：如附註 3，未計入 98 年度考核後增設的兒少福利機構及增設之縣市資料。

參考文獻

內政部(2009)。98 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效實地考核實施計畫。取自 <http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

王正(2007)。我國社會福利資源整合與合理化之研究。臺北：行政院經濟建設委員會委託研究報告。

今日新聞網(2011.3.25)。國中女遭性侵累犯殺害，雲林縣府懲處醫政科長、承辦人。引自 <http://www.nownews.com/2011/03/23/11470-2699219.htm>

行政院經濟建設委員會(2010)。國土空間發展策略計劃（核定本摘要）。臺北：作者。引自 <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011780>

林倖妃(2010)。五都得利，豪門效應浮現。天下雜誌，455 期，頁 124-130。

香港青年協會青年研究中心(2011)。 <http://yrc.hkfyg.org.hk/chi/index.html>

高雄市政府社會局(2011/2/14)。合併升格：原高雄縣民眾福利增加多多。取自

http://w5.kcg.gov.tw/socbu/01news/news_con.asp?bull_id=6736

財團法人臺灣智庫(2011年2月17日)。挽救地方政府破產危機－地方政府財政再生機制的探討。取自

http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese_attachment_1/1966/007_2011_0217.pdf

黃昭勇(2010)。十六縣市搶小餅，地方財政惡化。天下雜誌，455期，頁131-135。

陳素玲(2010年7月21日)。五都一出生，註定當債奴。聯合晚報。取自

<http://blog.sina.com.tw/macotochen/article.php?pbgid=423&entryid=631900&comopen=1>

陳朝建(2010年7月3日)。地方制度法專題：五都十七縣市的重要課題－「富(負)都窮縣」的自治圖貌。【部落格文字資料】。取自

<http://blog.sina.com.tw/macotochen/article.php?pbgid=423&entryid=631900&comopen=1>

陳錦稷(2010年8月20日)。升格改制與地方政府預算編列。新臺灣國策智庫。取自

http://www.braintrust.tw/print.php?article_id=342

楊瑪利、楊泰興(2011)。大高雄市長陳菊：城鄉還是有差距，「高高平」是目標。遠見雜誌，295期，頁164-167。

歐盟議會(2011)。http://ec.europa.eu/youth/youth-policies/doc1687_en.htm (2011年3月23日)