

RDEC-TPG-097-003（委託研究報告）

兒童及少年保護體系之
政府職能分析

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國九十七年十二月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-TPG-097-003（委託研究報告）

兒童及少年保護體系之 政府職能分析

受委託單位：國立臺灣大學

執行單位：行政院研考會委辦台灣公共治理研究中心

研究主持人：鄭麗珍

協同主持人：林子倫

研究助理：陳昱志、張玉薇

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十七年十二月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目 次

目 次	I
表 次	III
圖 次	V
提 要	VII
第一章 研究計畫源起.....	1
第二章 研究方法.....	5
第一節 文獻檔案研究法.....	5
第二節 焦點團體訪談法	5
第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能.....	9
第一節 英國的兒童及少年保護體系的發展歷程與政府職能分析	9
第二節 美國的兒童及少年保護體系的發展歷程與政府職能分析	19
第三節 台灣兒童及少年保護體系的發展歷程與政府職能分析	27
第四節 結語	39
第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現	43
第一節 兒童保護業務執行課責的爭論：中央委辦還是地方政府	

兒童及少年保護體系之政府職能分析

事務？	43
第二節 「百花齊放」的地方政府兒童保護體系建制.....	47
第三節 地方政府兒少保護體系之財政配置分和財政努力不均現象	55
第四節 兒少保護體系的人力資源議題	64
第五節 兒少保護體系的民間機關參與議題	67
第六節 結語	69
第五章 結論與建議.....	71
第一節 結論	71
第二節 原則	75
第三節 政策建議	78
參考文獻.....	81
附錄一：九十六年度兒童及少年保護體系各縣市政府兒保經費經費配置總表	87
附錄二：「兒童及少年保護體系之政府職能分析」焦點團體 (一)逐字稿.....	102
附錄三：「兒童及少年保護體系之政府職能分析」焦點團體 (二)逐字稿.....	120

表 次

表一：焦點團體邀請單位與相關職能分工.....	6
表二：兩種「兒童信託聯盟」模式之比較.....	17
表三：本文從英國兒少保護體系啓發提出兩種模式.....	19
表四：美國兒童保護法令沿革與發展	22
表五：英國、美國與臺灣政策工具比較表.....	40
表六：24 縣市辦理成案調查方式與單位	47
表七：家庭「維繫」處遇計畫公私部門分工調查.....	50
表八：家庭「重整」處遇計畫公私部門分工調查.....	52
表九：補助/收入依存度暨自有財源比例.....	58
表十：95 年各地方政府社會福利支出占自有稅課收入比例	59
表十一：我國歷年兒童及少年福利經費佔中央總預算及社福支出 比率一覽表.....	62
表十二：各縣市 94-96 年度兒少福利經費與兒保運用經費之比率	63
表十三：主要國家社會工作人力相對人口數（依福利服務類型）	65
表十四：官方社工人力現況與本研究推估結果之比較.....	66
表十五：中央辦理、地方自治與委辦優缺點比較表.....	74

兒童及少年保護體系之政府職能分析

圖 次

圖一：中央與地方治理模式建構的轉變	10
圖二：英國兒童福利體系	14
圖三：美國兒童局組織架構	23
圖四：財政收支劃分法財政關係圖	30
圖五：臺灣財政與政府職能現況分	33

兒童及少年保護體系之政府職能分析

提 要

關鍵字：兒童保護、政府職能分析、兒童及少年福利法、財政收支劃分法、美國兒保體系分析、英國兒保體系分析、臺灣兒保體系分析

一、研究緣起

本研究依據研考會「各子計畫研究計畫書大綱之撰寫要點」之要求，並配合研究計畫子計畫一之研究骨架，透過中央與地方政府職權劃分、財政負擔責任、服務傳送機制與民間參與、法令架構之分析架構與個案檢討與建議之目的，來了解我國兒童保護體系之政府職能相關分工概況，並與先進國家（英、美）進行職能之比較，是故，為改善現有兒童保護體系的運作更臻完善，本研究支目的與期待如列：

- (一) 檢討與分析台灣有關兒童及少年保護體系工作的政府職能與財政劃分的現況與困境。
- (二) 探討先進國家有關兒童及少年保護工作的政府職能角色分工與財政劃分的配置原則特色。
- (三) 提出有關兒童及少年保護體系工作的有效能的政府角色分工與合理的財政劃分原則之改革方向，俾使兒童人身安全權益得明確的保障。

二、研究方法及流程

本子計畫依據子計畫一之綱領，旨在提供我國與英美兩國兒童保護體系之政府職能分析，以供未來針對兒童保護各部會之職掌、服務傳送、財政與法令調整之參考或依據。

由於本研究屬於初探性質研究，故研究採用文獻檔案分析方法分析我國、英國與美國之部會執掌、財政劃分、監督模式與服務輸送等

兒童及少年保護體系之政府職能分析

模式，並透過焦點團體方法，透過邀請我國財政收支、兒童保護實務、兒童保護政策、兒童保護中央與地方執行單位進行焦點分析來獲得我國兒童保護體系之深厚了解。

其於以上研究方法，本研究於第三章提出英美兩國的兒童保護體系之政府職能、財政劃分、服務輸送、法令沿革等進行比較與分析；第四章將列出我國兒童保護體系之政府職能、財政劃分、服務輸送、法令沿革等進行比較與分析外，更透過焦點團體之分析來了解我國於上述面向的現況與困境。最後，本研究於第五章提出相關之研究結果與優缺分析，來對相關兒童保護體系進行建議。

三、重要發現

(一) 英美兩國兒童保護體系政府職能分析

1、政府職能分析：

在政府職能分析上，英國中央權限高，中央可隨時接管地方主管事項，地方自治並無憲法的保障。英國地方政府的職權來自國會的賦予，中央立法將權限授予地方，也可以收回。在政治統理上，英國保守黨的治理傾向於中央有較多權力，即使經歷政黨輪替（保守黨轉換成新工黨），但自新工黨執政以來，雖然強調多元共治的管理模式，但仍強調中央地方合作，政府透過各種機制強化中央對地方事務的監督與管理，顯示中央對地方監督與管理的工具強。

在美國部份合作式聯邦主義使聯邦與州各有獨立政權彼此相互合作，但受到行政、立法與司法三者的牽制，但聯邦仍享有較高的權力與控制。而自新聯邦主義以降主要針對經費配置，減少聯邦對地方補助用款限制，作為改進計畫效率與加強州與地方政府層級的施政能力手段，顯示聯邦透過司法與財政要求地方配合。

2、法令架構分析：

英國兒童福利法（2004）及其他相關法規與標準，賦予地方政府負有保護兒童之責任與行動，家庭法院介入各項法定程序，成立兒童信託聯盟整合地方各個相關服務部門；而兒童保護業務在中央由教育

提要

部與衛生部聯合主管，負起較大的規劃與監督的責任，中央依據兒童福利法與相關法案要求地方政府成立兒童保護委員會，來執行各項兒童保護業務，中央訂定兒保標準與流程供地方政府參考執行，中央並促請地方政府志願性的組成兒童信託聯盟，進行相關資源整合，顯示法律介入強，透過財政與監督機制強調多元共治與機構合作執行。

美國部份則揭載於 1974 年的兒童虐待預防與處置法 (CAPTA) 的設立，其後帶動各種相關兒童保護的法案訂定，地方依據聯邦法規發展或制訂相關的兒童保護體系和法規。兒童保護業務在中央由兒童局負責，法律執行的監督則由法院執行，聯邦政府透過相關款項撥給與工作標準流程來規範州政府的兒童保護執行，而州政府主導兒童福利與兒童保護的實際運作，州政府官員必須進行經費管理，並執行兒童保護法令的各項要求，顯現法律介入強，透過財政與監督機制促請地方執行。

3、財政分析：

在英國方面，中央的介入強，在預算控制方面，中央採行「標準支出評估」和「調控權」方法，財政支持強，促請地方政府推行各項事務的經費；政府將某些社福自中央政府的補助項目中獨立出來，由地方依據其財政能力和地方需求來決定中央政府的補助項目，而不是全國平等化的提供，地方政府可以自行開徵新的稅源或為服務訂價，但中央仍有較強的評估與調控能力，代表中央具有較多財政來調控地方，地方雖可因地制宜，但中央介入程度仍高。

美國部份則聯邦介入強，聯邦透過類別補助方式來提供州政府款，補助款占州與地方政府支出的比例高，具有約束力，地方也可以依據需要自行徵稅，彈性大；聯邦政府透過兒童局提供兒童保護項目的專款給州政府促其依據相關法律執行兒童保護業務，州政府的相關經費大部分來自聯邦政府，但很少達到 100%，州政府大約要自行負擔 10%~50%，但有些優先執行的計畫經費分擔則是有固定比例。顯示聯邦透過經費（統籌分配、補助款等）控制州政府，中央介入高。

4、監督與評估分析

兒童及少年保護體系之政府職能分析

英國中央訂定兒童保護的相關法案與標準作業流程，再由司法機關進行地方事務的管理與監督，中央自法律的授受可以執行罰則；中央透過嚴格績效考評架構與全國性地方績效指標來考核地方，當地方無法達到要求，中央有權介入；反之則給予獎勵，給地方更多行政裁量與自主，顯示中央透過績效考評與建立相關指標評估地方成效，司法與財政約束與監督強。

美國則是州政府的相關法律訂定與兒童保護執行必須符合法規，若未依法行政，則司法體系可以課責和禁制，聯邦也可以不提供兒保經費作為處罰，表現行政、立法、司法三權運作；但近來兒童局推行兒童與家庭審核系統（CFSRs）監督地方服務標準，確保地方兒童保護執行維持齊一水準，如果州表現低於預期，兒童局將削減未來的兒童福利經費作為懲罰，代表中央透過績效考評建立各州政府建立齊一水準的兒保服務，司法與財政監督強。

（二）臺灣兒童保護體系政府職能與困境分析

1、 政府職能分析：

我國憲法將未列舉地方自治之剩餘權以均權理論作為劃分標準，具有全國性質事務者，由中央辦理，有全省一致性質者屬省，有全縣性質者屬縣；但中央與地方政府常由於事務分工與事務本質的界定不清，導致中央地方常有互踢皮球狀況出現，顯示中央主導弱，中央地方時有紛爭。

2、 法令架構分析：

法令可追溯至兒童及少年福利法（1992）之訂定，兒童福利立法由中央或中央授權訂定，地方政府為實質執行的單位，依據該地方之財政和資源訂定兒童保護體系；但兒童保護業務表現上，在中央由兒童局負責規劃與指導，法律條文範訂較多行政流程，實質執行則由地方政府全權負責，業務所需的經費則由地方在中央的統籌分配款中自行決定經費配置比例，法院只有在牽涉強制性保護行動時才介入，顯現法律介入弱，透過統籌分配款與特殊補助促請執行。

3、財政分析：

中央介入強，採用預算控制和統籌分配款要求地方政府進行社會福利事務推動，並未單列兒童福利事務的經費配置，而地方上則不喜徵稅，因諸多政治因素所致；而中央以統籌分配給地方政府，當各地方政府之財政不足時，才透過計畫與一般性補助給地方政府。但直轄市、縣市與鄉鎮分得統籌稅額不同，加上縣市首長的施政優先抉擇不同，兒童保護業務不一定可以符合中央的規劃。在財政劃分上，中央經費分配控制高，但因分配公式、縣市層級等問題常導致地方競爭零合，而對中央政府經費配置狀況不滿。

4、監督與評估分析：

中央訂定兒童相關法案與兒童保護流程標準，執行責由地方政府全權負責，中央透過統籌分配款與特別補助方式課責地方執行；中央每年舉行年度各項社會福利績效考核監督，兒童保護只是其中一項，透過排名提供額外誘因約束地方政府施政符合法規，略具約束力；但中央僅透過績效考評監督與促進地方政府施政，約束力強度較為低落。

四、主要建議事項

在臺灣兒童保護體系的改進策略上，本研究提出三點急需修正的目標，分列如下：

- (一) **建立人力與專業**：改善兒少保護體系的首要之務在於「人力」與「專業」。目前各地方政府的社工人力配置依各地之財政能力強弱而有所不同，財政能力較強的縣市便會重視兒童保護事項，並對於該處理的準則有明確的想法。主事者對於兒童保護的專業足夠的話，將會提昇執行的效果。
- (二) **建立指導方針**：中央應建立指導方針，規劃詳細的流程，並區分出緊急重要事項，由政府親自執行，待一切進入軌道，再銜接交由地方去辦理。
- (三) **減輕地方對於財政預算之負擔**：兒保業務屬相當基層的業務，由中央直接派社工執行業務，難免遭遇鞭長莫及之窘境，

兒童及少年保護體系之政府職能分析

因此由地方政府去處理兒保業務有其必要性，但關於財政預算中央應改變原有六四比例劃分，給地方政府較寬裕的預算，中央政府也可利用預算控制監督地方政府作為。

故此，本研究依據上述分析，提出兩種兒童保護體系政府職分之建議，供兒童保護各部會做為參考與建議：

(一) 建議一：「強化委辦性質」

- 1、中央積極訂定兒少保工作標準作業流程，融入福利績效考評。
- 2、中央訂定合理社工案量負荷比，強化兒少保社工人力量質提升。
- 3、中央與地方可仿效英國強化兒少保護委員會之監督能力與相關職責。

(二) 建議二：「擴大指定補助款」

- 1、中央訂定標準作業流程作為改進及監督地方兒少保體系的執行效率。
- 2、中央運用經費作為促進地方政府積極建構公私部門夥伴關係的誘因。
- 3、中央針對兒少保社工人力與經費給予充足配置，積極介入社工人力的培訓和督導。

第一章 研究計畫源起

早期的社會裡並沒有所謂的「童年」概念，兒童被視為家族所擁有的私有財產，和牲畜一樣被視為經濟生產工具，若有身心障礙、經濟困窘或未婚私生子等情況，殺嬰或棄嬰是社會所認可的行為，兒童是毫無人權可言的（余漢儀，1996）。直到人類的生活水準提高、生育率逐漸降低時，人們開始看重母職和育兒對於社會發展的重要性，甚至透過政府立法來回應兒童身心成長的需求，以確保兒童的福祉。有鑑於全世界許多兒童遭受暴力、剝削、虐待的對待，聯合國兒童基金（The United Nations Children's Fund，或稱 UNICEF）在 1989 年頒佈「聯合國兒童權利公約」，宣揚捍衛兒童人權的使命任務與普世價值，敦促各國政府通過保障兒童人權和最佳利益的立法，近年來更進一步提出「兒童保護性環境架構」（the protective environment framework），呼籲各國政府部門與民間部門共同攜手打造一個有益於兒童健全發展與成長的環境（Landgren，2005）。

近年來，台灣的社會變遷快速，家庭的照顧功能逐漸縮小，以致有些家長在回應兒童及少年的成長需求上有時力有未逮，有些家長的行動甚至危害了兒童及少年的身心健康福祉，提高了未成年人在家庭中生活的風險。隨著世界潮流對於兒童及少年權益的日益重視，社會也受到激勵而敦促政府應該介入家庭以保護兒童及少年免於不當對待，政府因此開始訂定相關的立法以宣示政府保障兒童及少年人權與最佳利益的決心。在民國 82 年時，台灣修訂通過民國 62 年訂定的兒童福利法，首度納入有關保護兒童免於虐待、剝削、疏忽的條文作為政府有關單位建立兒童保護體系的依據，民國 92 年更進一步合併少年福利法（民國 78 年訂定），訂定一套有關 18 歲以下兒童及少年的疏忽與虐待防治的兒童及少年福利法，加上民國 84 年通過兒童暨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」，政府建制一套保護兒童及少年免於暴力、剝削、虐待等人身安全傷害的防治體系大致底定，各級政府單位也因此依法

兒童及少年保護體系之政府職能分析

建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。

根據內政部兒童局的統計資料顯示，民國 89 年的兒童及少年保護人數為 6,059 件（其中兒童 4,093 件，少年 1,966 件）；民國 90 年的兒童及少年保護人數為 6,927 件（其中兒童 4,466 件，少年 2,461 件）；民國 93 年的兒童及少年保護人數為 7,837 件（其中兒童 5,796 件，少年 2,041 件）；民國 94 年的兒童及少年保護人數增加為 9,937 件（其中兒童 7,095 件，少年 2,842 件）；到了民國 95 年的兒童及少年保護人數就破了萬件，增加為 10,094 件（其中兒童 6,990 件，少年 3,104 件）；民國 96 年的兒童及少年保護人數增加為 13,566 件（其中兒童 8,962 件，少年 4,604 件）。由此可見，隨著兒童保護體系的逐步建立，台灣的兒童及少年保護案件不但開始呈現，且逐年的增加，政府有必要隨時調整配置於兒童保護的資源與人力。近年來，內政部兒童局於民國 95 年 7 月 24 日「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，將有兒童虐待之虞的家庭納入服務方案，統計資料顯示民國 95 年納入輔導的家庭數為 8,637 戶（15,370 兒童數），民國 96 年增加到服務 10,599 戶（19,472 兒童數），顯示有虐待之虞的高風險兒童人數也相當高。加上，近年來媒體經常報導有關兒虐致死和攜子自殺的事件，兒童局也於民國 93-95 年間統計這兩類兒童及少年的死亡事件，發現兒虐致死的事件在這三年間有 37 位，攜子自殺總計有 68 位，總計有 105 位無辜孩子因為家長的不當管教或自私決策而喪失生命，令人不捨，其中甚至有不少案例是先前經過通報卻仍發生不幸的兒童保護案件，的確值得深思。

為了防治兒童及少年的不當對待事件，立法院積極通過各項保護性的立法以落實兒童人身安全的保障，但基於台灣現有政府職能分工設計與財政配置原則，雖有許多立意良善的立法美意，目前建制的兒童保護體系卻仍有其未盡完善之處。首先，從該體系的發展不均衡議題來看，立法院雖然積極通過兒童的保護性法案，但受到與地方自治法規的規範，兒童保護性業務在事務的性質上事屬社會福利業務，業務執行的課責原則上事屬地方政府的職權範圍內，而民選的地方首長

依據政治考量決定該縣市的福利實施優先順序，以致台灣的 25 個縣市有 25 個研判兒童及少年的虐待事件之標準、25 套對待受虐兒童及其家人的服務模式，似乎隱含兒童人身安全基本權益的保障會因戶籍所在縣市而有不同的對待。接著，從該體系資源配置的優先性上，由於中央政府的財政配置原則大致採行統籌分配的原則，並非依據這些兒童保護性法案所規範的服務措施配置地方政府所需的經費，而是由中央政府依據某種財政計算公式統籌後再分配或匡定給直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）支用，相關業務推動所需的人力和資源因此深受各地方政府的資源能力，以致兒童保護體系漏洞百出，兒童受虐致死和攜子自殺事件近年來時有所聞，有違各項立法保護兒童免於人身安全之憂患的初衷。

因此，作為有效能的政府的確有必要針對政府職能分工的設計與財政劃分的利弊進行檢視，並提出可能解套的建議，俾使兒童人身安全的基本權益獲得明確而一致的保障。

為了改善現有兒童保護體系的運作更臻完善，本研究的目的與期待如下：

- 一、 檢討與分析台灣有關兒童及少年保護體系工作的政府職能與財政劃分的現況與困境。
- 二、 探討先進國家有關兒童及少年保護工作的政府職能角色分工與財政劃分的配置原則特色。
- 三、 提出有關兒童及少年保護體系工作的有效能的政府角色分工與合理的財政劃分原則之改革方向，俾使兒童人身安全權益得明確的保障。

兒童及少年保護體系之政府職能分析

第二章 研究方法

為了描繪與評析台灣有關兒童及少年保護體系的政府職能分工之形貌與困境，本研究大致採行下列兩種資料蒐集的方法，分別為國內外文獻檢索和焦點團體訪談法。

第一節 文獻檔案研究法

由於英、美兩國在兒童人身安全的保護工作上遠比台灣發展的為早，相關的文獻檔案與實證研究較為豐富，而台灣的兒童保護體系也大致仿效這兩個國家的兒童保護體系運作模式。因此，本研究特別蒐集英、美兩國家有關兒童及少年保護體系之學術論著、政府文件、網際網路、機構資料等，嘗試勾勒出英、美兩國的政府職能分析和其兒童保護系統之運作情形。相對於此，本研究也藉由蒐集相關的文獻資料與政府文件來描繪台灣目前的在防治兒童及少年受虐的兒童保護工作，評析各級政府在兒童保護體系運作上的職能角色分工與效能。

第二節 焦點團體訪談法

在研究主題焦點設定的情況下，焦點團體法的特色能夠針對研究議題觀察到參與討論人的大量語言互動與對話，研究者可以從他們的對話和互動中取得議題聚焦的資料與洞察。為了理解台灣兒童及少年保護體系工作的現況，本研究共計舉行兩場焦點座談會，訪談內容主要是針對推動兒童工作的政府職能角色與財政劃分議題進行對話。這兩次訪談的時間為民國九十七年六月九日，第一場邀請的對象為兒童福利學者、兒童局代表、財務管理學者、公共行政學者等等人；參與第二場的對象有北中南地區的兒童保護組代表、兒童局代表、民間兒童福利機構代表等人。另外，本研究特別於今年八月訪問前兒童局長

兒童及少年保護體系之政府職能分析

黃碧霞局長以瞭解主責兒童保護業務的思考架構與實際運作情形。因此，本研究得以根據這些訪談資料來整理、羅列出有關兒童保護工作的政府體制與財政劃分之現況與改革建議。

為了解兒保於中央與地方服務與相關職能分工狀況，本計畫邀請的單位包含中央政府、地方政府與民間組織一起座談，以勾勒出目前兒童保護體系的運作分工和困境。大致來說，中央政府負責政策框架立法之機構，地方政府是實際執行兒童保護體系的單位，雙方的職能分工對於兒童保護體系的運作成效有一定程度的影響；同時，地方政府的兒保服務輸送又經常採取民營化的模式，委託民間單位協助某些兒童保護服務方案的推動，故本計畫所邀請之單位皆與研究目的之宗旨有關。在受訪者單位上：中央政策框架立法方面邀請的是內政部兒童局作為本次會議代表，地方兒保服務相關單位則邀請臺北市家暴中心、臺北縣政府社會局社會工作科、桃園縣家暴中心與兒少福利科、臺中縣政府社會處與高雄市政府社會局社會工作科作為代表；而民間單位組織則邀請兒福聯盟與家扶基金會作為代表，因這兩大基金會承接地方政府兒保個案為大宗機構，相關邀請單位，請見下表。在資料分析上，研究者取得受訪者同意後，採用全程錄音的方式，再將錄音內容轉譯成逐字稿，爾後根據所預設的問題架構進行分命名類目分析，最後整理出目前台灣兒童保護體系所經驗到的實施困境。

表一：焦點團體邀請單位與相關職能分工

焦點座談一		
單位屬性	受邀單位	職能分工
中央機關	內政部兒童局	中央政策立法與修正、兒保政策規劃與補助。
地方機關	臺北市家暴中心	承接中央委辦之兒童保護業務，地方單位之相關服務方案與人市補助皆與內政部兒童局息息相關。由於各地辦理兒保業務分屬不同層級與科
	臺北縣社工科	
	桃園縣兒少福利科	

第二章 研究方法

	臺中縣社會處	室，故受訪者可能來自地方家暴中心、社會局社工科，或者是兒少福利科等單位。	
	高雄市社工科		
民間單位	兒福聯盟	承接地方政府之兒保相關項目，其中以家扶基金會與兒福聯盟兩大單位。	
	家扶基金會		
焦點座談二			
單位屬性	專長與主責		
中央機關	兒童局行政業務主責		
學術單位	社會福利財政、財政收支劃分		
學術單位	兒童保護與社會福利行政		
學術單位	公共行政		

資料來源：作者自行整理

兒童及少年保護體系之政府職能分析

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能分工

「他山之石，可以攻錯」，基於台灣的兒童及少年保護體系多模仿自英、美兩國的兒童人身安全保護體制，本計畫在本章節內將羅列英、美、台灣三地區在建構兒童及少年保護體系的發展背景，並勾勒出發展這三個體系所在的政府職能分工特色與財政配置制度，藉以提出一個跨國比較的架構來分析和省思台灣目前所推動的兒童及少年保護體系。

第一節 英國的兒童及少年保護體系的發展歷程與政府職能分析

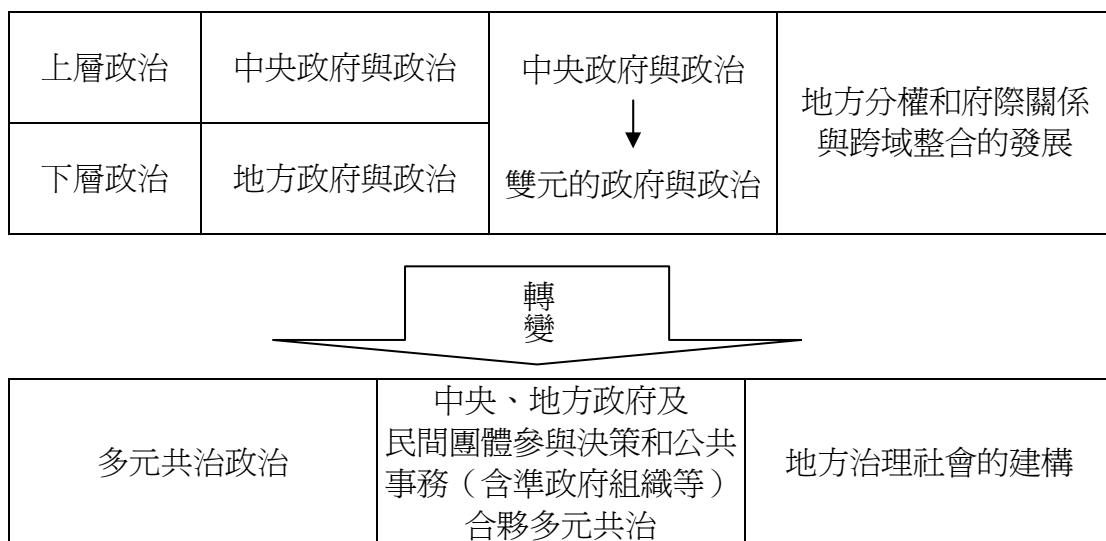
一、英國的政府職能分工概況

英國全稱為大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)，大不列顛又包括蘇格蘭、英格蘭及威爾斯，其中英格蘭和威爾斯是由地方制度法統一制度外，其餘地區則有依各地區之體系而有不同的作法（許宗力等，1995：5）。英國是典型的單一國家，傳統上中央政府可以隨時接管地方政府所主管的事項，地方自治的權限並無憲法的保障（許宗力等，1995：49）。英國地方政府的職權來自國會的賦予，中央立法將權限授予地方，也可以將授予之權限收回（許宗力等，1995：54）。通常，英國基於議會主權原理，由國會一一制定法律授予行政機關權限，再交由行政機關來執行，在中央就是內閣的各部會，在地方就是地方政府（張正修，2000：126）。

從 1979 年到 1997 年保守黨執政的二十年間，英國各級政府的職能結構逐漸從雙層結構轉變為單一結構，中央控制密度變高，為了節省行政開支中央政府有時還會裁撤地方議會機關，中央政府的權控高。在預算控制方面，中央政府採行「標準支出評估」(Standard Spending Assessment) 和調控權 (capping power) 等方法提供地方政府推行各項事務的經費（趙永茂，2007：604）。自 1979 年代柴契爾政府以來，英國已逐漸打破中央與地方政治權力的協商統合與補助干預關

兒童及少年保護體系之政府職能分析

係，逐步邁向中央與地方的合夥與合作時代（趙永茂，2007：599），在地方政府的管理上，對於組織調整、財政改革、功能釋出和課責機制進行大幅度的改革，強化了中央和地方政府依存關係，也使得地方政府與專業政策社群、公共利益團體、非正式部門、志願團體、私人企業部門、準政府機構之間形成一種合夥的關係（趙永茂，2001：5）。如圖一所示，中央、地方政府和民間團體共同處理公共事務，形成合產的社會建構模式。



圖一：中央與地方治理模式建構的轉變

資料來源：趙永茂（2007：601）。

新工黨在1997年勝選執政後，地方治理思維產生大幅度的改革，為英國地方政府帶來重大的改變（趙永茂，2007：605），新工黨積極建構地方夥伴關係，以治理機制整合中央和地方政府相關機制，結合民間團體和個體的力量，發揮社群夥伴間的整合機能，積極發展多元公民社會加入地方公共事務領域的功能（趙永茂，2007：629）。新工黨提出「最佳價值」（Best Value）的原則，中央政府透過一套嚴格的績效評鑑架構和全國性與地方性的績效指標來進行考核地方政府的服務輸送效能，當地方政府無法達到所要求之服務傳遞績效時，中央政府有權利介入，給予的懲罰方式甚至可能將公共服務轉移至特殊行政法人或私部門組織負責，而對於績效良好的地方政府，中央政府將給予獎勵，賦予其更大的行政裁量

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

權和自主性（莊文忠，2006：200）。新工黨主張公共問題不只是中央跟地方政府間全權負擔，而是由各界共同合作，包括中央與地方間、私部門企業與志工團體等的共同合作（趙永茂，2007：608）。因此，英國地方政治制度的改革，是由民選地方政府所支配的體制轉型為由許多機構和行動者參與地方政治和公共服務傳遞的治理型式（莊文忠，2006：202）。

英國所實施的地方自治是由司法機關透過司法程序對於地方自治團體實施監督，在國家行政發展的過程中，政府也發展出相類似的行政監督，但這種行政監督主要是由法律授權中央的行政機關基於其職權而對地方自治團體所實施之監督，而非大陸法系國家所實施的一般性監督。中央部會對地方自治團體所實施的行政監督，主要可以分為幾種（張正修，2000：128-130）：

- (一) 非正式的監督：中央部會對地方的建議、指導，常利用書類文件送達地方政府。
- (二) 檢查（inspection）或調查（inquiries）：中央部會對於地方團體執行行政功能時加以檢查，例如內政部檢查地方的教育、消防功能。
- (三) 建設監督：地方政府的計畫必須經由中央主管部會的認可，否則不得實施建設。
- (四) 行政計畫與程序之監督：地方自治團體的事務，須透過中央部會部長的承認。
- (五) 不履行時之措施：若地方怠忽履行其任務時，主管機關得經適當的調查後，宣告地方團體之不履行，而對使事項進行處置。第一種措施是主管部會的首長得自行處理地方團體的功能，第二種措施是主管部會的首長對不履行之地方團體得發出正式的命令，令其於特定期間內為必要之行為，如果地方團體不遵守該命令時，則可由主管部會取得法院的命令（職務執行令 mandamus）加以強制，如果法院的命令仍不被遵守時，可對地方自治團體成員課以罰金或以污辱法庭之罪名被逮捕。最後的手段，就是部會首長將不履行之地方團體之權限轉由其他地方團體管轄。
- (六) 委任命令制定權：中央各部會可透過委任命令制定權管制地方政府活動。

由上可知，英國中央主管機關對地方自治團體的監督權力是相當強大且有效

兒童及少年保護體系之政府職能分析

的，或以命令形式、或以法院強制、或以取代行政權等措施加以課責，這和我國中央主管機關對地方政府的行政無法充分展現其監督權力是有相當大差別。

在地方財政方面，新工黨提出兩種改革觀點：新普遍主義(new universalism)跟新地方主義(new localism)。在新普遍主義的觀點下，地方主政當局變成特許經營者，被授權生產和提供服務以達成目的，中央政府所關注的是如何創造誘因和利用控制以確保其所想要達成的結果，每位公民都能接受到平等化的服務。而新地方主義則是將某些社會福利或社會服務自中央政府的補助項目中獨立出來，由地方依據其財政能力和地方需求來決定中央政府的補助項目，而不是全國平等化的提供，地方政府可以自行開徵新的稅源或為服務訂價。然而，從過去二十年推動地方治理過程來看，英國政府有意願賦予地方政府若干的權限，但在財政收支上卻仍大多掌握在中央政府手中，仍操控相當多的評估和調控權（趙永茂，2007：627）。

然而，與台灣的情況相似，英國政府也很難將兒童保護的預算獨立出來，通常顯示在兒童福利的總支出類項上，但近年來的兒童福利總支出跟其他公共支出比較下有相當程度的增加，而兒保體系的經費也跟著逐年增加。在社工人力方面，英國的社工員也是面臨流動率相當高的問題，尤其是在兒童服務工作的流動率又比成人服務高。在夥伴關係專業合作下，也會發生機關間的合作問題，例如權力過於集中在某些特定專業機關上、夥伴角色和責任不明確、夥伴對於虐待的定義仍未具共識、缺乏充分的溝通和資訊交流等（Harrison, 2006:20）。

二、英國的兒童保護體系

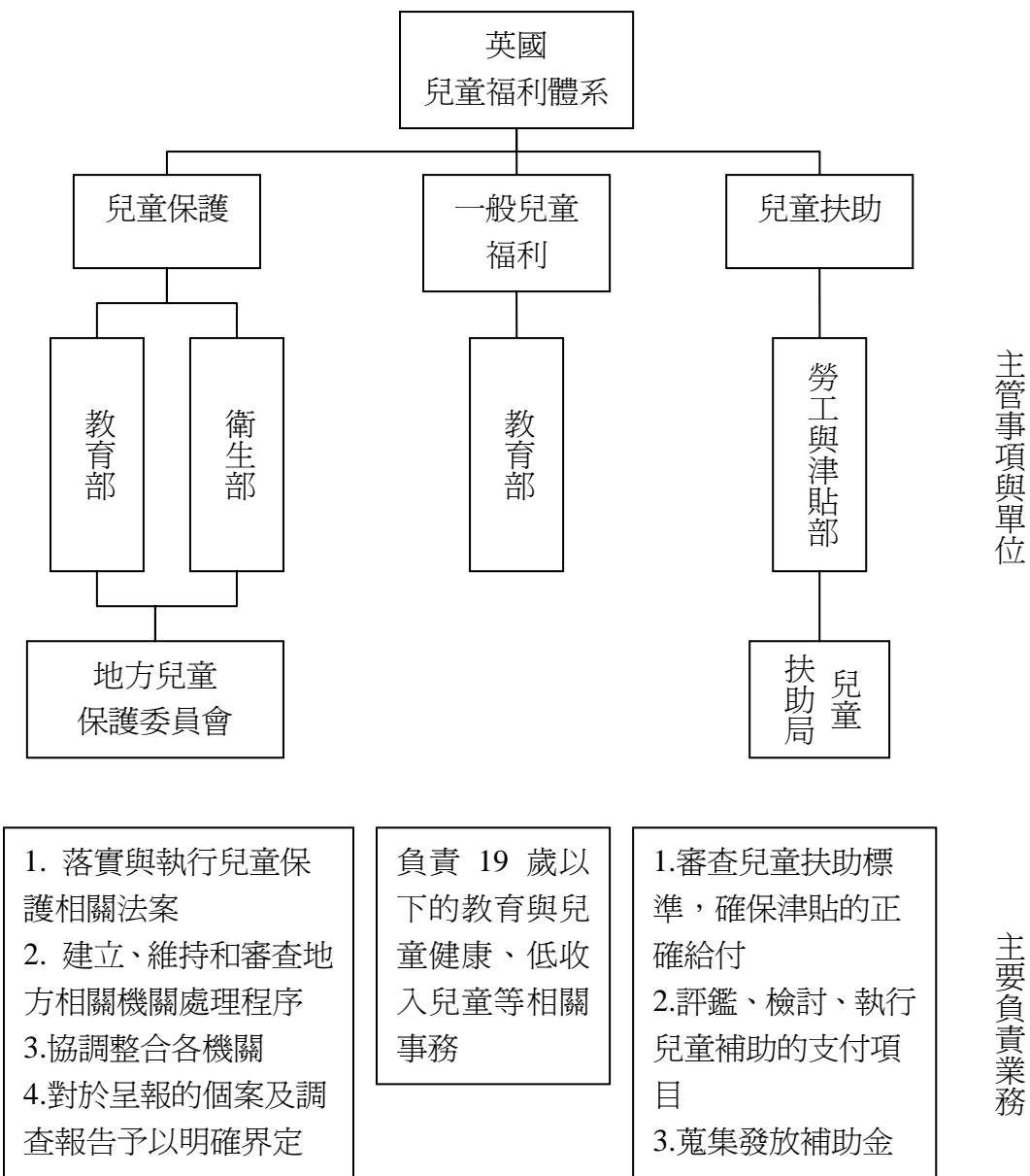
基於英國不同自治區域，英格蘭和威爾斯的兒童保護體系依據的法源為 1989 年兒童福利法 (The Children Act 1989)，北愛爾蘭和蘇格蘭則是 1995 年的兒童福利法規 (The Children Order 1995)。1989 年通過的兒童福利法是一個較具全面性的改革，對於兒童保護的公共職責、家庭支持、替代性的照護和領養服務都提出全面性的主張，賦予地方政府一致性的法律責任和行動方案，並結合地方社會服務部門和法院的專業整合，來避免兒童在他們的轄區中遭受不當的虐待和忽視 (Gaskins, 1993:2)。在 2004 年，英國通過修訂兒童福利法，讓兒童保護體系趨向完備，包括任命獨立的兒童保護官、鼓勵機構間的新夥伴關係、確定地方兒童保護委員會法源依據、兒童保護程序的詳盡規定等 (Harrison, 2006:9)。

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

在英國，兒童福利體系大略可分為一般兒童福利、兒童扶助、兒童保護等三項業務，一般兒童福利業務是由教育行政單位的「兒童、學校與家庭部」(the Department for Children, Schools and Families, DCSF) 主管，負責 19 歲以下兒童的教育、健康、貧窮等業務，下轄兩位副部長分別負責「學校與學習」與「兒童、青少年與家庭」；而兒童扶助則是由隸屬於勞工與津貼部的兒童扶助局所主管，主要業務是審查扶助標準、發放補助金、確保給付合適（葉郁菁，2003：265-266）。英國的兒童保護業務之中央主管單位原為衛生部（Department of Health, DoH），由教育部門的DCSF配合（葉郁菁，2003：265-266）。在 2004 年兒童福利法通過後，兒童保護業務的中央主管單位逐漸由衛生部移向對兒童及少年更具有影響力的教育行政單位（Department of Education and Skills, DfES）來統籌，並派任一位兒童局長（Minister for Children）指揮全國兒童保護業務（Goldthorpe, 2004）。在地方層級，地方政府成立「地方兒童保護委員會」（Local Safeguarding Children Boards, LSCBs），負有地方相關機構的整合協調處理程序、調查個案、機關間爭議和轉介功能等的協調。

英國的英格蘭和威爾斯的兒童保護體系是由「兒童、學校與家庭部」所負責，「兒童、學校與家庭部」公佈法規供地方政府遵循，也提供不具有法律效力的指導手冊，建議地方政府遵循。地方政府可以使用這些指導手冊去設計他們自己的一套程序，供諸多地方政府的兒保專家和實務者去依循。北愛爾蘭也有相似的系統，北愛爾蘭則是由健康、社會服務和公共安全部（Department of Health, Social Services and Public Safety）來負責兒童保護體系，並發佈指導手冊給四個地方健康和社會服務委員會所遵循。在蘇格蘭也有相似的作法（Walters, 2007）。2004 年修訂的兒童福利法則規定地方政府機關的委辦和整合架構，每個地方政府都應該建立「地方兒童保護委員會」，明確機關之間的合作義務，並在各地方指定一位兒童服務官（children protection director）綜合各項業務（Bachmann et al., 2003:138；Walters, 2007）。

兒童及少年保護體系之政府職能分析



圖二：英國兒童福利體系

資料來源：葉郁菁（2002：265-266），並經作者整理而成。

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

在實際的運作方面，地方政府有責任去調查在轄區內任何兒童的狀況，一旦收到兒童虐待事件的通報，就必須派兒保人員於 24 個小時內採取調查行動；如果調查顯示兒童疑似處於危險之中，首要的評估動作就是蒐集資訊，兒童保護小組必須在 7 個工作天內完成此一評估調查動作。如果在蒐集資訊的過程中，兒童的狀況變成非常緊急時，兒童保護小組可以使用緊急保護令 (emergency protection order)，安置兒童至少 8 天，或申請禁制令 (exclusion order)，禁止對兒童產生危險的施虐者接近家庭或兒童，並將兒童留在沒有施虐的家長一方 (Walters, 2007)。如果一個兒童確定是受到虐待的，將會進行策略討論會 (strategy discussion)，由相關局處的兒保人員決定是否要實施第 47 條的司法調查 (section 47 enquiry)。如果兒童被研判會持續地處於危險之中，就會在 15 天內召開兒童保護會議 (child protection conference)，兒童保護會議的成員是兒童保護官員 (社工) 與評估過程相關的專家和家庭成員等，如果兒童被判定年齡成熟且足以理解相關事務時，也可以參加會議 (Walters, 2007)。在兒童保護會議後，兒童保護小組必須提出處遇計畫程序 (care proceedings) 以確保兒童的安全，通常都是在家事法庭 (Family Proceedings Court) 舉行，每個個案都由三位法官所共同審理，決定是否提出緊急保護令，地方政府也須制定處遇計畫，詳細說明有關兒童的生活和安置。如果兒童死亡、遭受嚴重傷害、虐待及忽視，兒童保護委員會必須進行「重大個案檢討」(serious case review)，以找出什麼地方發現缺失，然後從中記取教訓，重新整合機關間的合作。評估兒童早期階段的需求和整合兒童服務的檢察架構 (framework for inspection of children's services) 則是利用公共評鑑架構 (common assessment framework) (Walters, 2007)。

三、英國兒童保護體系的公私立部門整合計畫

在 2004 年時，衛生部 (DoH) 發展所謂的「國家服務架構」(National Service Frameworks)，制訂一套包含 11 項有關兒童、青少年與孕婦等人的服務標準，預計於 2014 年時據此標準進行評估兒童的健康和社會服務的成效，以確保公平、高品質、整合性的衛生與社會服務 (DoH, 2008)。在國家服務架構中，第 5 項標準 「*safeguarding and promoting the welfare of children and young people*」就是有關預防兒童遭受不當對待、減輕兒童受虐風險的傷害、提供兒童所需要的服務。在這個標準之下，中央主管機關在未來的十年內將優先致力於兒童保護相

兒童及少年保護體系之政府職能分析

關機構之間的服務合作整合和完整計畫執行，政府將依據兒童福利法案確保地方政府提出兒童保護相關機構的服務整合計畫、建立兒童保護個案的認定與評估流程、發展多元具有選擇性的高品質整合服務、提供直接服務的兒保人員有效的督導制度，以確保英國每一位受虐兒童不再有人身安全的恐懼。

在服務的整合方面，由於Victoria Climbié虐殺案的爆發，引起英國全國上下的關注，於是 2003 年Lord Laming調查報告提出兒童保護體系缺乏統合的兒保系統，造成各自為政、各自卸責的情狀，因此提出應該在政策議程上整合服務輸送體系 (Walters, 2007)。於是，2004 年的兒童福利法規範政府應該負起兒童服務輸送過程中各個機關間的整合與夥伴責任，期待透過政府善意的行動可以促其彼此合作和分享資訊。在 2004 年，政府提出「兒童信託聯盟」計畫 (Children's trust)，透過政府的經費挹注，鼓勵各地方政府成立「兒童信託聯盟」，負責計畫、委辦和確保發展一套整合性和合作性的兒童服務輸送系統，促請相關服務提供機構彼此合作和分享資訊，建立一個夥伴式的合作治理模式 (Walters, 2007)。「兒童信託聯盟」是一個志願性的聯盟組成，目的促使地方政府在整合該地區的教育、衛生、社會服務等相關機構，建立夥伴合作關係來提昇兒童福祉，地方政府在中央政府訂定有關資訊與資源共享的共同法則下，依據當地的需求發展具有彈性的資源管理與整合，藉以提昇兒童及少年的生活福祉 (National Children's Bureau : 1, 2007)。

在 2004 年，在英國政府的鼓勵下，總計通過成立 35 個「兒童信託聯盟」的實驗計畫，大約涵蓋全英國地區約 20% 兒童及少年生活圈，政府並於 2006 年委託 East Anglia 大學進行相關評估。根據該評估報告 (2007) 顯示，許多地方政府打破原有的地理疆界進行跨區的合作，但大多數的工作範圍仍是跟地方政府的轄區一樣，各地的「兒童信託聯盟」工作內容大多包括：建立夥伴合作模式、發展計畫和委託的策略連結、決定決策與組織架構、發展管理與整合過程/體系、整合和發展服務、財政管理、監測和評估、課責等，工作內容相當豐富。報告中還發現，這 35 個「兒童信託聯盟」發展出來兩種跨機構合作的模式，詳見表二，一種稱之為「合作式的夥伴治理模式」(collaboration between partners)，有關兒童保護的職能分工決策和治理是由主管機關發動，例如地方政府或衛生聯盟，在訂定兒保策略或法規時會參考各個夥伴機關的意見，並依據新新定的兒童福利法來進行合作任務分工，課責單位仍是地方主管機關；另一種聯盟稱之為「協議式

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

的夥伴治理模式」(partnership governed by legal agreement)，有關兒童保護的職能分工是經由「兒童信託聯盟」的委員會協議而成，是一種具有法定效力的合作治理模式。兩者不同之處，「合作式的夥伴治理模式」的主要治理人是由地方政府的官員，例如兒童保護主管(Director)來代表，是經由官方機關的授權代表所組成的委員會。「協議式的夥伴治理模式」的主要治理人則是由聯盟的主席(chief executive)來主導，沒有官方權力但具有受委任的決策權力。不論是官方主管或委員會主席的治理模式，所有的「兒童信託聯盟」的管理方式都是藉由積極的協商來完成，他們透過實驗計畫、共同主持、協調管理等方法達到跨機構關係的建立和發展。政府要求每個地方的「兒童信託聯盟」都必須發展一個具有特色的「兒童及少年方案」(Children and Young People's Plan)作為其夥伴關係的策略藍圖，也作為經費配置的架構，該地區的學校和警政單位也必須發展相對應的夥伴方案，展示該地區的聯合方案規劃和資源配置。在監控管理方面，「兒童信託聯盟」大多發展一套大同小異的監控流程，針對夥伴機構所提出的任務進行定期檢查、重新設計和服務提供，而為了增進彼此的相互瞭解，「兒童信託聯盟」也發展一套資訊分享的法定守則、共同評估的流程機制，最後「兒童信託聯盟」經常共聚一堂澄清和修定各夥伴機構的任務角色，並確保大家彼此清楚各自的角色任務。

表二：兩種「兒童信託聯盟」模式之比較

委員會的模式	主要領導團體的成員	職責
合作式的夥伴治理模式 (collaborative strategic partnership)	由官方機關主管/主任(Director)領導，成員包括：兒童服務主任、少年輔導網絡中兒童委員會的主任、地區議員、志工部門成員可以經由授權代表組織進行決策。	主管和聯盟委員一起去規劃兒童保護體系建立的策略方向，包括制定決策、管理服務績效和監測結果，計畫和委任，管理資源，監督工作小組的工作。
協議式的夥伴治理模式 (partnership governed by legal agreement)	由「兒童信託聯盟」主席(chief executive)領導，成員包括：地方政府首長、聯盟主席、兒童服務主管、健康信	主席和聯盟委員會透過協議式的論壇進行協商和規劃，取決於聯盟所訂定的決策程序和資源配置的權力，進行業務和策略整合討論，各個

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	託首長、醫院信託首長、警察局長。	參與機關應旅行履行承諾，地方主管並無決策主導權。
--	------------------	--------------------------

資料來源:National Evaluation of Children's Trust Pathfinder's Final Report (2007:115).

至於「兒童信託聯盟」的委員會架構組成，大致包括衛生、教育和社福的代表，其中有 16 個「兒童信託聯盟」的是由義工和社區組織、家長或照護者、警察和兒童及青少年心理衛生服務組織所組成的，而以衛生相關代表所組成的委員會約占 29%，教育代表則是 20%，社福則是 16%；所有的「兒童信託聯盟」都在地方政府的兒童基金夥伴方案底下，(Bachmann et al、2003: 138)。

四、英國模式給台灣的啓示

英國兒童保護體系最大的特色在於服務輸送機構的彼此整合，除了在地方設置一個專門執行兒童保護行動的「地方兒童保護委員會」外，還會鼓勵各地方政府依據各地不同的需求情況建立「兒童信託聯盟」，進行公私部門機構的夥伴關係整合。「地方保護委員會」是法定制度內的兒童保護執行機關，其功能在確保受虐兒童及少年獲得應該的注意和照顧；「兒童信託聯盟」則是非政府的組織，主要在整合兒童保護體系間各夥伴的合作關係，針對兒少保政策方案提供規劃和建議，並監督兒少保服務輸送，以確保兒童保護體系的服務輸送的高度效率，兩者之間的比較詳見表三。在地方兒童保護委員會方面，為一法定機構，其組成是由區域內的兒少保護體系相關的主管所組成，除了兒童保護領域的行政官員外，警察和衛生領域的相關行政官員也是必要成員之一，最重要的是，第三部門也是委員會中的固定成員，透過委員會的召集，對於轄區內的兒童保護政策進行規劃和研討。然而，「兒童信託聯盟」的範圍不受到既定地理轄區限制，成員也相當廣泛，「兒童保護委員會」的主管或成員、地區議會成員也會是「兒童信託聯盟」的成員。

從英國的案例來看，英國的兒童保護體系相當重視機關間的整合，避免各機關各自為政，提供受虐兒童及少年最大的保護行動。因此，本文從英國兒少保護體系中得到啟發，主張除了體制內各級政府的橫向聯繫整合可以持續加強外，也可以仿效英國的「兒童信託聯盟」這種公私部門聯繫整合的非制度化組織模式，將所有與兒少保護體系相關的利害關係人都納入其夥伴關係中，一同構思設計兒少保護的政策及執行。

表三：本文從英國兒少保護體系啓發提出兩種模式

模式		主要領導團體的成員	特色
制度化	傳統中央—地方政府委辦模式	1. 由中央—地方政府官員所組成 2. 成員包括：兒童局官員、地方政府社會局官員、警察局長、學校校長、衛生相關負責人等。	1. 中央—地方政府間保持高度聯繫，地方擁有自主權，但仍受到中央的監督。 2. 中央—地方政府間垂直聯繫，兒保體系業務相關的政府單位的橫向聯繫。 3. 中央—地方連結關係需加強。
非制度化	資源整合夥伴關係模式	1. 與兒保體系相關的所有組織所組成。 2. 成員包括：中央及地方政府官員、中央地方民意代表、兒童保護相關非營利組織成員等。	以協力治理為基礎，除了既有的中央地方政府專責單位成員外，納入了民間的力量，共同討論、規劃及監督轄區內兒童保護體系的業務。

第二節 美國的兒童及少年保護體系的發展歷程與政府職能分析

一、美國的政府職能分工概況

在探討美國中央與地方政府關係時，須先了解美國聯邦主義的歷史發展，才能理解聯邦政府、州政府與地方政府間的府際關係(秦書彥, 2000; 曾明德, 2004; Conlan, 2006)。美國憲法第十條修正案：「美國憲法中沒有授與聯邦政府的權力，將保留給州政府或人民」，似乎非意味著州政府擁有較大的權力，但事情並不如此單純。觀察美國公共行政的歷史可以發現到，美國的聯邦主義是從二元聯邦主義（Dual Federalism）到合作聯邦主義（Cooperative Federalism）的發展，並具有聯邦性和國家性雙重特性。首先，美國的「二元聯邦主義」於 1787 年美國聯邦憲法制定即已確立，聯邦政府與州政府各自擁有獨立政權行使，各自於不同領域內行使其功能與管轄權，行動的界限確定則取決於國會的立法和司法體系的判定，十足展現其行政、立法與司法三權分立治國特色。例如在美國南北戰爭爆發

兒童及少年保護體系之政府職能分析

時，美國的聯邦政府拒絕州政府脫離聯邦，而考量到當時美國國內的人權、財政、經濟等問題 聯邦政府因而逐步獲得聯邦法院較為有利的判決，聯邦政府終於可以展現中央政府的權力（1861-1930），這項判決也顯示美國的司法體系在聯邦政府與州政府之間衝突扮演調解的角色機制。

而「合作式聯邦主義」緣起於 1930 年代、盛行於在 1950 和 1960 年代，例如羅斯福總統針對「經濟大蕭條」推動「新政」(New Deal) 措施，聯邦政府所扮演的主導性角色已經改變了美國府際關係的管理模式。在 1950 年時，艾森豪總統為了解決自 1930 年「新政」以來社會福利方案的多頭馬車問題，各級政府機關之間的疊床架屋問題，因而向當時的國會建議成立「跨政府關係委員會」(Commission on Intergovernmental Relations)，獲得國會通過，允許聯邦政府透過這個委員會與地方政府就各項政策的行政與財政事項進行協商，各級政府因而發展一種合作的夥伴關係而非彼此的競爭者。同時，在這個委員會中，聯邦政府也得以藉此協商機制和地方政府協調聯邦政府的經費補助事宜，順暢了聯邦政府與地方政府之間的行政溝通，促成各級政府完成聯邦政府所預定的施政目標，而地方政府也得以藉由聯邦的經費解決無法獨自處理問題的困境，這種合作機制更助長了合作聯邦主義的崛起 (Conlan, 2006)。

在 1969-1974 年之間，尼克森總統持續推動各級政府關係管理工作，聯邦政府致力於行政規章的標準化設立主責行政區域的區分，聯邦政府並成立管理與預算局 (Office of Management and Budget) 進行各項行政事務的協調專責單位，將權力逐步而有系統的下放給地方政府，被稱之為所謂的「新聯邦主義」(New Federalism)。在財政方面，聯邦政府也提出「類別補助」(block grants) 及「一般性稅收分享(類似我國之統籌分配款)」(general revenue sharing)的新設計，目的在減少聯邦政府對地方政府補助時的用款限制，作為改進計畫效率與加強州與地方政府層級的施政能力手段。爾後，聯邦政府繼續以項目補助支配著地方政府，凸顯聯邦政府高度介入地方權限的現象，直到 1970 年代保守主義思潮盛行，聯邦政府開始大幅度刪減對地方政府的補助款項。近年來，隨著社會變遷快速，社會問題叢生，聯邦政府採取更彈性的府際關係管理模式，依據實際的需要展現聯邦政府的角色，例如美國國會逾 1995 年通過 Unfunded Mandates Reform Act、1996 年的福利改革法案、數次的醫療保險改革等，都是政府因應時事進行適度的介入，允許地方政府比較彈性的空間來應用聯邦的經費來推動地方事務，被

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

Conlan (2006) 稱之為「機會式的聯邦主義」。

二、美國的兒童保護體系

根據 Kirk (2007) 的說法，美國兒童保護法令經歷多次的修正與補強，其目的在於經費預算配置與責任分工的建立。在美國，兒童福利經費的主要來源為聯邦政府，聯邦政府透過相關款項撥給與行政規定來規範州政府的兒童保護執行，而州政府主導兒童福利與兒童保護的實際運作，州政府官員必須進行經費管理，並執行法令要求。為了推動兒童保護業務，國會於 1974 年通過 Child Abuse Prevention and Treatment Act 1974 (簡稱 CAPTA) (李欽湧，1998)，明確定義各種兒童保護的用語與評定標準，要求每州必須建立兒童保護通報體系。為了幫助州政府達到這些要求，聯邦政府依據 CAPTA 建立兩個聯邦辦公室，分別為：「全國兒童虐待和過失疏忽中心」(NCCAN) 管理研究經費的補助與提供補助計畫的相關服務，並在政策上推展兒童保護方案的全國性標準模式，以及「全國兒童虐待和過失疏忽資訊交換中心」(NCANDS)，成為美國兒童虐待和疏忽資料的分享處與單一窗口。

此後，美國在 1980 年又通過 The Adoption Assistance and Child Welfare Act 1980 (簡稱 AACA)，目的在回應長期寄養服務對於兒童的負面影響，將政府補助從家外安置經費移到預防安置與家庭重建服務，要求地方政府遵循「合理努力」原則，盡全力在「資源」、「服務」、「工作人員時間」上避免孩子被安置，並進行家庭重建服務，而為了確保州政府的「努力」，聯邦政府授權地方法院進行判定。CAPTA 修正多次，在 1992 年的修正中，聯邦政府提供經費補助社區進行預防計畫。隔年，聯邦政府還規劃 Family Preservation and Family Support Program，為高風險家庭建立以家庭為主的服務模式。而在 1997 年，the Adoption and Safe Family Act 1997，目的在於回應 AACA 法案導致兒保個案留在州法院內時間過長，此法案澄清合理努力的想法與期待，並訂定嚴格的定義與相關指導原則。而此後兒童保護相關法令又再度修正，在 2000 年訂定兒童虐待預防施行法案 (Child Abuse Prevention and Enforcement Act 2000)、2001 年促進家庭安全和維繫法案 (Promoting Safe And Stable Families Act 2001) 與 2003 年的兒童和家庭安全維護法案 (Keeping Children and Families Safe Act 2003)，詳見表四。

兒童及少年保護體系之政府職能分析

表四：美國兒童保護法令沿革與發展

年代	法案
1974	Child Abuse Prevention and Treatment Act 1974
1980	The Adoption Assistance and Child Welfare Act 1980
1984	CAPTA 修正
1988	CAPTA 修正
1992	CAPTA 修正
1993	Family Preservation and Family Support Program（經費法案）
1997	Adoption and Safe Family Act 1997
2000	Child Abuse Preservation and Enforcement Act 2000
2001	Promoting Safe And Stable Families Act 2001
2003	Keeping Children and Families Safe Act 2003

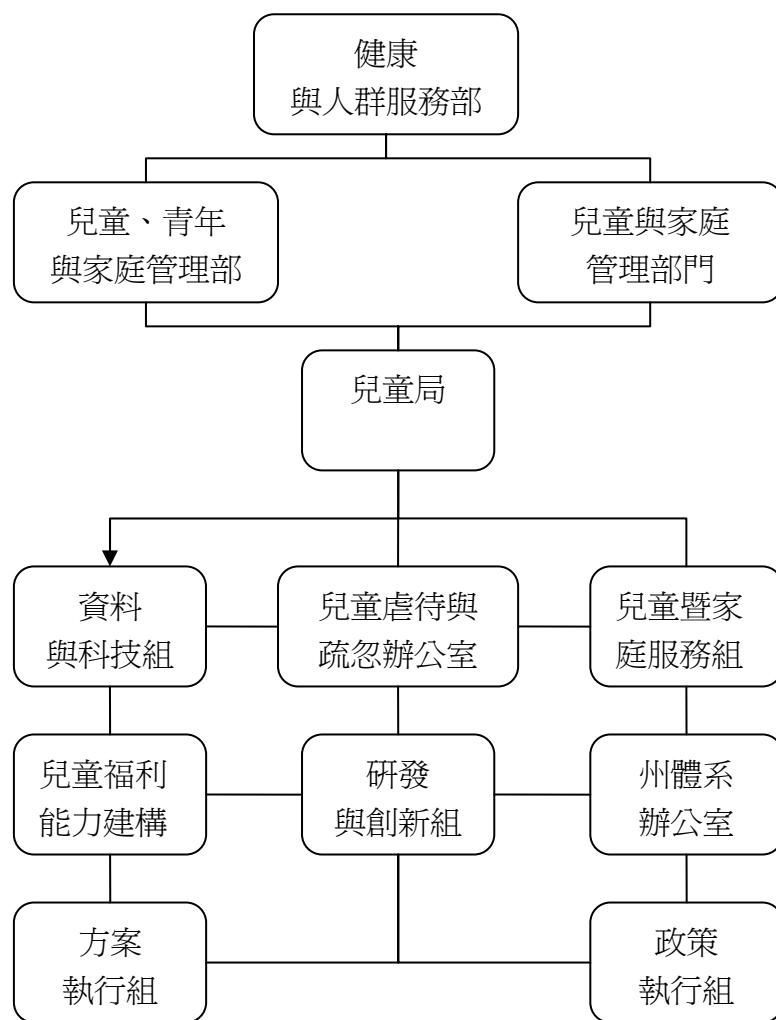
資料來源：Kirk R. (2007)

美國聯邦與州政府在服膺美國憲法下，致力保護美國個人與家庭生活不會受到不合理之對待，由於政府長久以來不直接介入家庭的緣故，受此憲法價值的影響，以致美國的兒童保護體系建制是到了二十世紀才開始萌芽 (Kirk, 2007)。晚近，面對日益增加的兒童虐待案例，為了確立政府介入不當對待兒童的家庭，政府透過立法的國會通過數個兒童保護法案，這些法案大致是依據 *Parents Patriae* 的法律概念來取得政府介入家庭的正當性，意指當原生父母不能或不履行其角色義務時，則由國家代行之，當孩子收到虐待或疏忽時，聯邦政府將透過法律途徑所賦予的干預權力來執行兒童保護的行動，各州政府也應一體適用這些由國會通過的兒童保護法律制訂州級的相關法律 (呂文成、景瓊如，2002)。

為了能夠有效的預防兒童虐待，並加強整體兒童保護體系，美國設立了一常設機構—兒童局 (Children's Bureau, CB) 來總攬各項事務的規劃和督導，兒童局隸屬於美國健康與人群服務部 (Department of Health and Human Service, DHHS)，設置一位副局長，來輔佐「兒童、青年與家庭管理部門」(Administration on Children, Youth and Families, ACYF) 及「兒童與家庭管理部門」(Administration for Children and Families, ACF) 這兩個部門的業務。兒童局每年大約掌握國家預算約 70 億美元，其任務是在州與地方政府間推展兒童保護方案，所推動的服務為兒童虐待與疏忽、兒童保護體系、家庭維繫與支持服務、寄養服務與獨立生活方案服務，兒童局還透過立法與預算設定的規範來發展操作兒童保護的服務方案、方案研究與評估等面向，致力於兒童人身安全的保障及兒

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

童生活福祉的提升。在進行兒童保護服務中，兒童局角色其實就是代表ACYF進行組織間的合作與服務方案的推動，兒童局一共有八個分科與小組（請見下圖三）來進行各種不同的服務方案規劃與監督，並倡導社會給予孩童一個安全與穩定的家庭服務（Child Bureau，2008），而兒童局的執掌有以下組別：



圖三：美國兒童局組織架構

兒童及少年保護體系之政府職能分析

- (一) 資料與科技組 (Data and Technology Team): 執掌為評估兒童福利方案成效、蒐集兒童保護統計資訊、提供州政府與地方機構的資料蒐集指示等。
- (二) 兒童暨家庭服務組 (Child and Family Services Review Team): 評估州政府層次的兒保服務與實施是否符合聯邦的兒保福利要求，並幫助州政府來提升自己的兒保服務水準。
- (三) 兒童福利能力建構組 (Division of Child Welfare Capacity Building): 提供州政府與地方政府之兒童保護訓練、技術與資訊提供，並增強其總部或地方辦公室的成員能力，如發展相關的補助方案，或者管理相關補助計畫。
- (四) 政策執行組 (Division of Policy): 此組別提供兒保政策發展，並提供州層次的補助，並規範各種補助方案。
- (五) 方案執行與審核組 (Division of Program Implementation): 提供各州兒保方案（兒童福利服務、收托寄養服務、社會安全法案等）及CAPTA法令下的基本補助（Basic State Grant）審核。此組還負責發展「方案指導」（program instruction）與「資料備忘錄」（information memoranda）來確保服務與指導，並分析且監督州政府的兒保計畫，確保行動有效性。
- (六) 研發與創新組 (Division of Research and Innovation): 注重於方案發展、創新與研究，同時掌管 Crisis Nurseries and Abandoned Infants Resource Centers。
- (七) 州體系辦公室 (Division of State Systems): 提供州政府發展、建立、設計與實行自動化資訊系統來支持兒童福利方案、寄養計畫等的管理，如提供全國性的兒童保護資訊表格。
- (八) 兒童虐待與疏忽辦公室(Office on Child Abuse and Neglect): 提供 CAPTA 法令下各種兒童虐待與預防指引與領導（direction and leadership），焦點在服務高危險兒童間組織間的合作，發展以社區為基礎的家庭資源與支持方案（Community-Based Family Resource and Support Program），並致力於提升負責兒保個案的服務體系（特別是性虐待案件中）與調查過程。

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

在政府職能的運作上，聯邦與州政府關係其實與其立法與行政機制有關，聯邦與州政府雖然有著類似夥伴關係的角色，但在兒保體系方面而言，聯邦仍有較多的介入空間與權力，但不代表州政府在兒童保護的運作上喪失了自主權。不過，州政府雖然在兒童保護與兒童福利政策有較大的運作空間，但如果政府不遵循聯邦規定與政策，聯邦政府將不提供經費補助兒童保護方案。為了讓聯邦法律能夠實踐，聯邦政府訂定規範州政府的法律，由司法機關進行監督州政府的兒童保護行政作為是否符合法律的範定。從鉅觀的架構來看，美國的兒童保護體系建制大致不出該國行政、立法、司法三權分立的原則，彼此相互牽制。最近，為了能夠敦促各州政府的兒童保護體系服務維持齊一的水準，美國聯邦政府也於推動「兒童與家庭系統審核標準」（Child and Family System Reviews，CFSRs），目的在維繫各州的兒保服務品質。在 CFSRs 在第一回合實施期間，各州不會因為表現不好而受到經濟上的罰款，而各州要擬定改善計畫，並由兒童局監控（monitor）計畫的實施，CFSR 於 2006 年秋季開始第二回合，如果各州表現低於預期，兒童局將消減未來的兒童福利經費作為懲罰（Kirk，2007）。

目前美國兒保體系也面臨一些的困境與挑戰（Kirk，2007），如下：

- (一) 在兒童保護通報方面：接獲通報時間可以從 5 小時（俄亥俄州）到 280 小時（夏威夷州）。
- (二) 案量方面：每為社工員的案量不同，可以從 30 個案一位社工（新澤西州）到 162 案（德州）。
- (三) 篩檢標準方面：各州的兒童疏忽與虐待的定義不大相似，導致兒童保護比例會有不同相似。

另一挑戰是有關於各州經費的差距，州政府絕大部分的經費都是來自於聯邦政府，但很少達到 100%，除了聯邦所補助外，州政府要自行負擔 10%~50%，有些計畫經費的分擔是有固定比例（如 25%由州政府負擔，75%由聯邦政府負擔）；而有時經費補助是取決於各州的分攤經費能力，而導致州政府支付兒保的每年經費可能有所改變，但聯邦政府補助方式並不隨地區經濟而有所變化，而造成各州有差異，使得較貧窮的州有時會有計畫虧損的狀況。而當經費萎縮時，通常最先受到影響的是非營利組織，因為州政府在自行降低經費時，會先減少非營利組織間的契約合作，故補助經費的波動經常會造成服務類型的不平衡，而造成整體服務

兒童及少年保護體系之政府職能分析

量的降低（Kirk, 2007）。

三、美國模式對台灣的啓示

美國模式是典型的三權分立架構的行政體系，行政、立法與司法相互監督與扶持，特別是美國司法的監督，使得行政體系能夠有效行使。美國為了使兒童保護與執行能夠更加提升，透過立法的修正，目的是在經費配置與政府職能上有合理分配與分工；在兒保立法後，中央（聯邦政府）訂定相關規則與分配架構，讓地方政府有規可循，而中央也提供合理適當的經費給予地方支持。在兒童立法與行政架構下，司法成為監督地方行政的中立角色，而行政、立法與司法的三權配置原則使得美國兒保執行能夠順利推動。

在職能分工的架構下，可以發現美國中央其實具有較高權力與位階，聯邦透過中央立法規範兒保相關業務，並設立兒童局，讓兒童局成為全國兒保的資料中心，也讓兒童局具有經費配置，並讓兒童局可以透過評鑑地方，並透過輔導機制輔佐地方兒童保護業務，藉以因地制宜；而在執行層面，州政府則扮演兒童保護福利輸送的媒介，在中央給予適當合理的經費配置下，州政府除較有空間辦理兒保業務外，州政府所執行的兒保業務更要配合中央立法規範，以符合中央對於兒童保護的期待與目標。而司法監督的介入更使得兩者間的關係課責性提高，司法不僅可監督州政府對於兒童虐待的審理架構以保障兒童最佳利益外，若州政府沒有達到中央的要求，也可能受到處罰。簡言之，美國的司法監督機制與兒童局的輔導機制，對於美國州政府的兒保執行，除了有所監督外，更提供了輔導的機制。此外，兒童局為了能夠敦促各州政府的兒童保護體系服務維持齊一的水準，美國聯邦政府也推動兒童與家庭系統審核標準（CFSRs），目的在維繫各州的兒童保護水準。在此機制下，各州要擬定改善計畫，並由兒童局監控計畫的實施，CFSR 於2006年秋季開始第二回合，如果各州表現低於預期，兒童局將消滅未來的兒童福利經費作為懲罰；但同樣的，由兒童局的業務可以發現，兒童局不單單僅只是給予懲罰，卻也給予各地方政府輔導與方案指導，讓地方政府可以了解自己的缺點，以此改進。

故此，台灣並非三權分立之國家，但或許未來台灣進行兒童保護體系的相關改進時，可參考美國的司法監督架構，讓司法體系成為中立的角色，並有權介入我國之兒童保護執行；另外，兒童局也可以賦予更多的權力，讓兒童局成為台灣

兒少保業務的指導中心，但並非全部收歸中央，而是中央可扮演更多角色參與在地方行政與執行體系上，以達到我國委辦的中心概念。

第三節 台灣兒童及少年保護體系的發展歷程與政府職能分析

一、臺灣的中央與地方政府職能分工狀況

憲法對中央及地方之權限規定，乃是最高位階的抽象劃分，而在地方制度法中，對於各地方自治團體的權限有更具體之規定。憲法就地方自治團體之權限內容明文加以保障，將未列舉之剩餘權以「均權理論」作為劃分標準，具有全國性質事務者，由中央辦理，有全省一致性質者屬省，有全縣性質者屬縣，此種劃分方式看來具有折衷效果，但就「一致性」的規定來看，實屬空洞性的概念（劉文仕，2004，40）。其次，憲法自 107 條至第 110 條所列舉的中央和地方權縣看來，除了第 107 條對中央專屬管轄有明確規定外，其餘 108 條至 110 條之規定，充其量只具有「土地管轄」劃分之意義，而沒有居於權限劃分核心要素的「事務管轄」分配之意義（蔡茂寅，2006，110）。由於憲法的規定並不完備，地方制度法之規定補充了憲法抽象的概念，並在 18 條至 20 條之部分將直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之自治事項具體列舉。雖則如此，之規定已較憲法詳盡，但仍然非窮盡式的列舉，因此仍然有必要對就個別實定法的規定判斷其事項屬性（蔡茂寅，2006，111）。

根據「地方制度法」第二條第二款，地方自治事項的定義為：「地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之政策」，就此規定來看，自治事項必須同時具有「政策規劃」和「政策執行」權。因此，個別行政法規必須同時賦予其政策規劃和行政執行相關權，才有可能被界定為自治事項，則自治事項似乎是因為權限而賦予之多寡而界定，而非依事務性質而規定，如此一來，理論上應是由「由自治事項導出地方自治團體的權限」，但在實務上卻可能倒置成「自被賦予之權限確認其屬自治事項」的情形。然而，地方制度法的法定義只是一種規納個別行政法規有關權限規定的產物，並無自性質上界定地方權限的效果（蔡茂寅，2006，112-113）。再者，現行地方自治團體所辦理的事務，非屬自治事項即屬委辦事項

兒童及少年保護體系之政府職能分析

的狹隘二分也有問題，因為其他層級的統治團體並不一定會有完整的政策規劃和行政事務執行權，反而是與其他機關或是不同層級的統治團體共同分享政策規劃和行政事務執行權，在此種情形下，該事務若只因僅具有事務執行權就被劃歸為委辦事項的話，與實務並不符。因此，中央與地方權限劃分不清的問題造成各級政府之間的責任分擔問題，中央與地方政府之間的角色關係究竟是上下關係？夥伴關係？抑或是政策規劃與執行關係？這已演變成中央與地方之間的政治紛爭（楊秀娟，2002，6）。

依薄慶玖教授看法，將地方事務區分為自治事項與委辦事項。前者又可分為兩種，一種是單純政府自行應辦之事項，另一種則為委任事項，由國家法律授權委由地方政府辦理，由於經由法律授權，則地方機關視為自身事務，負有全權處理之權，後者即是指將原本屬於國家所負責的事項，委託地方辦理。現行地方制度法中規定社會福利屬於地方自治之事項，但社會福利的立法均由中央或中央授權訂定，地方政府實質上成為中央的委辦單位，地方政府扮演臣屬的角色（孫健忠，2002，42）。由於社會福利政策是中央所主導，在法規制定時往往未考慮到地方財政之承受能力，地方財政負擔繁重。目前中央對地方補助上存在著幾點問題：中央政府如何確保補助地方政府的經費確實運用在社會福利項目上？中央政府如何避免地方政府將社政經費使用完全集中在幾項可立即收到選票效果的政策（例如津貼的發放）？地方政府是否有足夠的財源執行中央法定的社會福利政策方案？（楊秀娟，2002，10）。從兒童及少年福利服務領域觀之，由於兒童及少年沒有投票權，無論是中央政府或地方政府在預算的分配上都是偏低的。

二、財政收支劃分法之法源依據與資源配置

我國「財政收支劃分法」（以下簡稱「財劃法」）之淵源早在1951年時即已存在，為制定中央與地方收入、支出之法源依據，具有財政收支分類、劃分與調劑等功能，其目的在規範及調劑各級政府的財政虛盈與均衡區域發展，並希冀緩和中央政府與各級政府間垂直與水平差異確立中央與地方間的財政關係。由於社會、經濟、政治制度的變遷，財劃法共經歷十次修法，其中以民國70年和民國88年的兩次修法最受矚目。民國70年的財劃法變革主要是將所得稅與貨物稅全面改為中央收入，不再劃分，此舉之意義是將財政主導權由台灣省政府移轉至中央政府；而民國88年的財劃法修訂是因精省虛級化調整行政體系，對原屬於台灣

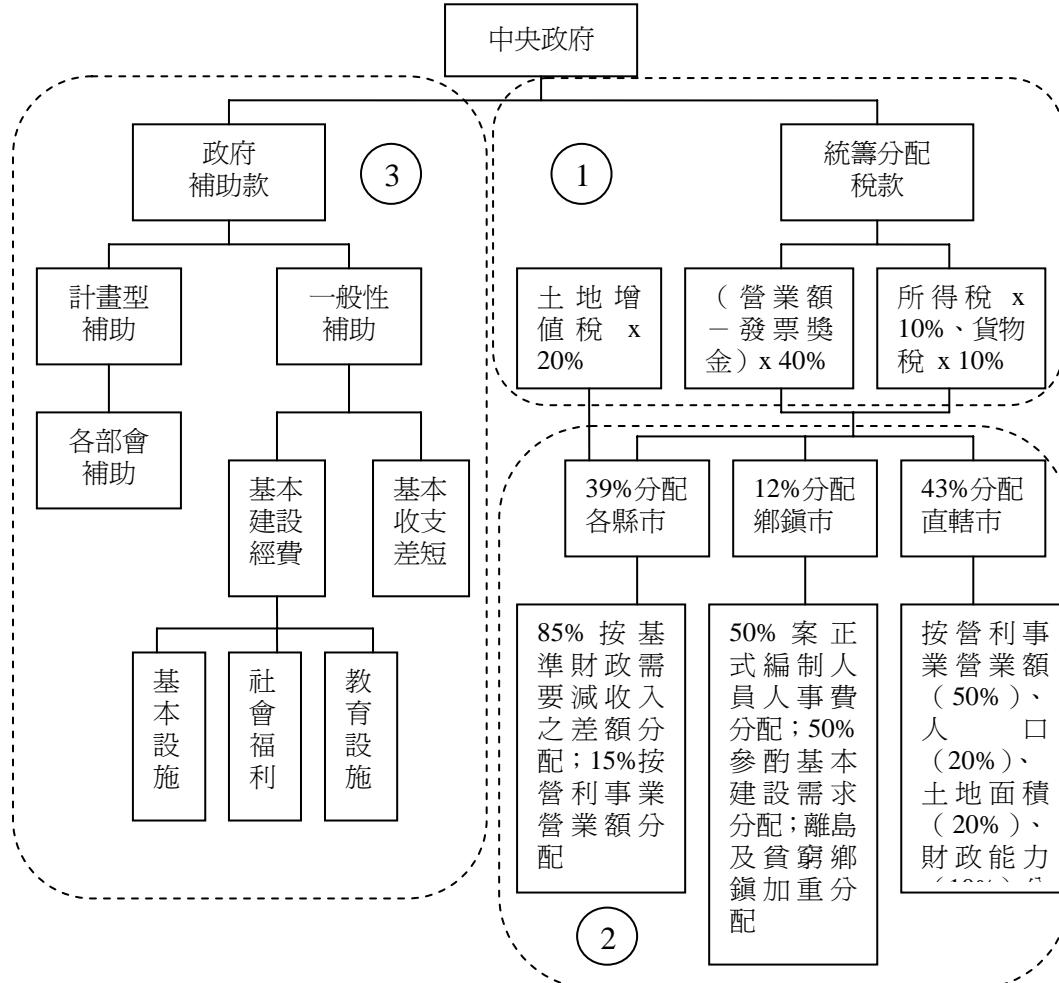
第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

省政府之財政資源重新檢討併入中央，稅制方面則將營業稅、菸酒稅由省市稅、公賣利益改為國稅，牌照稅、印花稅則由省市稅改為直轄市及縣市政府稅收。根據「中央統籌分配稅款分配辦法」中第七條明定，統籌分配稅款分配地方各級政府之金額，以 43%分配給直轄市政府、39%分配給各級縣（市）政府、12%分配給鄉（鎮、市）政府，合計共 94%之統籌分配款項分配各地方政府，其中這 94%之款項稱為「一般統籌分配稅款」，而剩下的 6%稱為「特別統籌分配稅款」，目的為支應地方緊急及重大事件所需之經費¹。

中央與地方財政關係牽涉之法令不單僅有財劃法（1），也牽涉到「中央統籌分配稅款分配辦法（2）」及「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法（3）」。曾巨威（2004）曾以教育經費為例探討財劃法與地方財政之分攤機制與職責，勾勒出政府補助款與統籌分配稅款流向；而戴龍輝（2003）曾論述中央統籌分配稅款與相關計算之標準，本研究將兩圖整合成下圖四以了解此三法之機制。

¹ 詳情請參考財劃法 16 條之一：中央統籌給地方的統籌分配稅款，其 94%為普通統籌稅款（再分完直轄市後，依直轄市、縣市與鄉鎮之前年度營利事業營業額、財政能力、轄區人口與土地面積再分配之）、6%為特別統籌稅款（支應地方緊急及重大事件所需之經費，由行政院分配之）。

兒童及少年保護體系之政府職能分析



圖四：財政收支劃分法財政關係圖

資料來源：曾巨威（2004）；戴龍輝（2003），經作者整理而成。

然而，談論中央與地方財政劃分基本原則時，首先要釐清的觀念便是我國政治體制究竟屬於單一制或聯邦制，如果是前者，則立法權和稅課全便集中於中央政府，而地方政府只是中央政府的執行單位；若為後者，則中央與地方各有權力位階之劃分，且此權力係受到憲法之保障，因此具有地方自治之效果。根據我國憲法的規範，中央與地方權限劃分原則事屬「均權制」，但目前我國地方制度理念不清，既強調地方自治，卻未賦予地方租稅立法權，財劃法給予地方課稅自治

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

之稅目中又大多由中央立法機關所徵收，使地方政府成為執行單位，而喪失地方自治的精神（葉嘉楠，2003）。自財劃法推動後，許多批評與紛擾便方興未艾，學者徐仁輝（2002，引自徐仁輝，2007）認為，民國 88 年的財劃法修訂非但無法減緩地方財政問題，反倒因統籌分配稅款分配問題讓各縣市爭執不已，而使原先希望中央地方成為夥伴關係的財劃法變成中央地方緊張關係的導火線。

財劃法原來的目的是為劃分中央與地方之職責與職能劃分，但我國財政所面臨的問題，常被稱為「患寡又患不均」。所謂患寡是財政收入不足以支應施政需求而造成龐大的財政缺口；而患不均則係指各級政府間稅收分配不均，水平的不均肇因於各地之自然環境、經濟發展與工商程度的不同所致；而垂直的不均則因台灣稅源掌握與分配皆由中央立法，大宗稅收大部分落入中央政府，地方政府僅於少數租稅方面擁有有限的稅基調整權力；而學者也於財劃法之經費配置公式過於複雜且不公、中央統籌款與補助款之關係劃分不明確，並地方長期依賴政府缺乏財政努力等面向大肆批評（仉桂美，2001；林健次、蔡吉源，2003；紀俊臣，2001；葉嘉楠，2003；戴龍輝，2003；張其祿，2003；陳欽賢、林奕仁，2006；黃世鑫，2001；黃耀輝，2006；徐仁輝，2007），以下便詳細說明之。

大致來說，財劃法之推行對於統籌分配稅款調節地方財政的成效有三方面可供檢討之面向，如下：

（一）中央統籌分配稅規模方面之檢討

1、 規模或水準不足：

根據 94 年度資料統計，中央統籌稅款占全國稅收比重約 10%，占地方稅收比例也僅有 39%，占中央政府歲出僅有 11%，占地方歲出也僅有 20%，故統籌分配款並無法滿足地方基本需要，也無怪乎需要由一般補助款之基本收支差短補助來支應，統籌分配金額過少，導致對地方政府財政獨立與財政規劃效率並無正面意義（紀俊臣，2001；林健次、蔡吉源，2003；葉嘉楠，2003；黃耀輝，2006）。

2、 中央統籌稅款財源必須穩定：

由於統籌款中之所得稅與分配縣市政府之土地增值稅容易受景氣所影響，當經濟不景氣時，稅收可能呈現負成長；而景氣過熱時，可能急遽增加導致地方政府擴編支出；而貨物稅由於稅基狹窄，而主要的油氣類貨物稅為從量課稅，不能

兒童及少年保護體系之政府職能分析

配合物價變動調整；而中央財源中的營業稅由於具有彈性佳且不易波動，未來可往此方面修正之（葉嘉楠，2003；黃耀輝，2006）。

（二）中央統籌分配稅分配方面之檢討

1、特別統籌分配稅款爭議：

財劃法與分配辦法中，所訂定之特別統籌分配稅款（6%）之設計係為因應緊急狀況，如地方天災、地震等緊急事情發生，但在中央統籌稅款已不足以支應地方政府短差時，此設計是否有其必要，而中央掌握 6% 之特別統籌款，也被認為是中央「私房錢」，不拿來分配給地方（黃耀輝，2006）。

2、統籌款分配與零合競爭問題：

財劃法將統籌稅款分配至地方政府系統分為三部份，即直轄市、縣（市）與鄉、鎮（市）三分之方式，而每系統各有配套公式，表面上與財劃法 16 條之 1 所述：「統籌分配應本透明化與公式化分配」並無不符之處，但直轄市政府認為公式大多忽略歷史之因素（如原先為直轄市與省稅之營業稅改為國稅使直轄市政府收入減少），且考慮直轄市功能，故應秉持「只增不減」原則；但縣（市）政府認為直轄市政府因人口、土地面積、地理區位與社經發展差異等因素導致所分配到的比例過高，造成水平財政之不均與城鄉發展水準不一，故建議應提高縣（市）所配的比例（張其祿，2003；戴龍輝，2003；黃耀輝，2006），而現行三分之統籌分配辦法根本是「疊床架屋、體制混亂」，導致三者分配統籌稅款時不但無法解決地方財政問題，反成為競爭（林健次、蔡吉源，2003）。

3、地方政府「財政努力」之考量：

統籌分配款之分配其目的為平緩並滿足各地方政府基準財政需求之短差或不足，但為避免地方長期依賴中央，也為鼓勵地方政府積極開闢合理財源，以提升地方政府財政自主性對統籌分配稅款之貢獻度，故需要在分配時考慮各地方政府之「財政努力」，若統籌分配不考慮地方政府開源節流的努力，則地方政府將裝窮或依賴中央，而將財政負擔移轉給中央政府（林健次、蔡吉源，2003；葉嘉楠，2003；黃耀輝，2006；徐仁輝，2007）。

（三）中央統籌分配稅實務運作之檢討

1、統籌款與補助款爭論：

在財政部所主管之中央統籌分配稅款，主要是按過去三年度之基準財政需要額減去基準財政收入額差額設算比率來分配之，但與行政院主計處設算一般性補助款中按基本財政收支差短部分，兩者內涵不一，但功能卻極為類似，故導致認知上之差異（戴龍輝，2003；黃耀輝，2006）。徐仁輝（2007）認為現行財政收支劃分權集中央，造成每年中央政府推動大量計劃型補助，由地方政府配合執行中央計劃政策，就地方政府而言，自然會盡力爭取該經費，但因為補助為指定用途，故經費使用與可支配財源不同，而較不講求使用效率，而出現所謂「代理人問題」（the agency problem）。

關於補助款問題，蘇建榮（2002，引自葉嘉楠，2003）認為，中央對地方財政之調劑儲統籌分配款外，很大一部分來自於行政院之一般性補助款與各部會下的計畫性補助款，因此欲解決地方財政問題時，應了解統籌分配款與補助款扮演滿足地方需求之角色，而非單純探討統籌分配款之問題。學理上所謂統籌分配款指的是中央為消弭地方監財政之水平不均，而將原先為地方政府之稅源由中央統管重新分配地方；而補助款則為中央政府考量地方因稅源不足導致地方需求無法滿足而已稅源一部份貼補地方政府，以弭平中央與地方政府之垂直不均。但目前統籌分配款為財政部主導，而一般補助款由主計處負責，統籌分配款之財源為法令所定，中央僅扮演分配角色，也就是這筆錢本來就屬於地方政府，但對於補助款與計畫型補助，中央在操控上便有很大的彈性，以往中央常以補助款來影響地方選舉或收買聽話之縣市官員，操控的結果將導致縣市首長不知節流而只知逢迎向中央要錢，如此一來財政將無法自主。而依財劃法第30條之規定，中央補助地方政府以下列為限：一）計畫效益涵蓋面廣，具整體性計畫項目；二）跨直轄市、縣市或涵蓋兩縣市以上之計畫；三）具有示範性作用之重要建設；四）因應中央重大策或建設，須由地方政府辦理配合事宜。就此而言，補助款目的為針對特並用途下之「專款專用」，不再具有調劑虛盈、彌補失衡的「一般補助」性質了；在制度設計上，統籌款反而取代了一般補助款之意義，但在預算編列上，統籌款又被視為地緣原有之收入而非補助收入，導致制度間混淆不清的困擾（葉嘉楠，2003）。

2、財政劃分與地方自治：

中央政府將12%之統籌款直接分配給鄉、鎮（市），這樣之作法可避免鄉、鎮（市）之財源被上級的縣（市）政府所擷取，但這違反了地方自主與地方自治

兒童及少年保護體系之政府職能分析

的精神；另外，也有人認為現行三分制度國於瑣碎，應化簡為二分法（即直轄市與縣（市）政府）較為適當（黃耀輝，2006）。

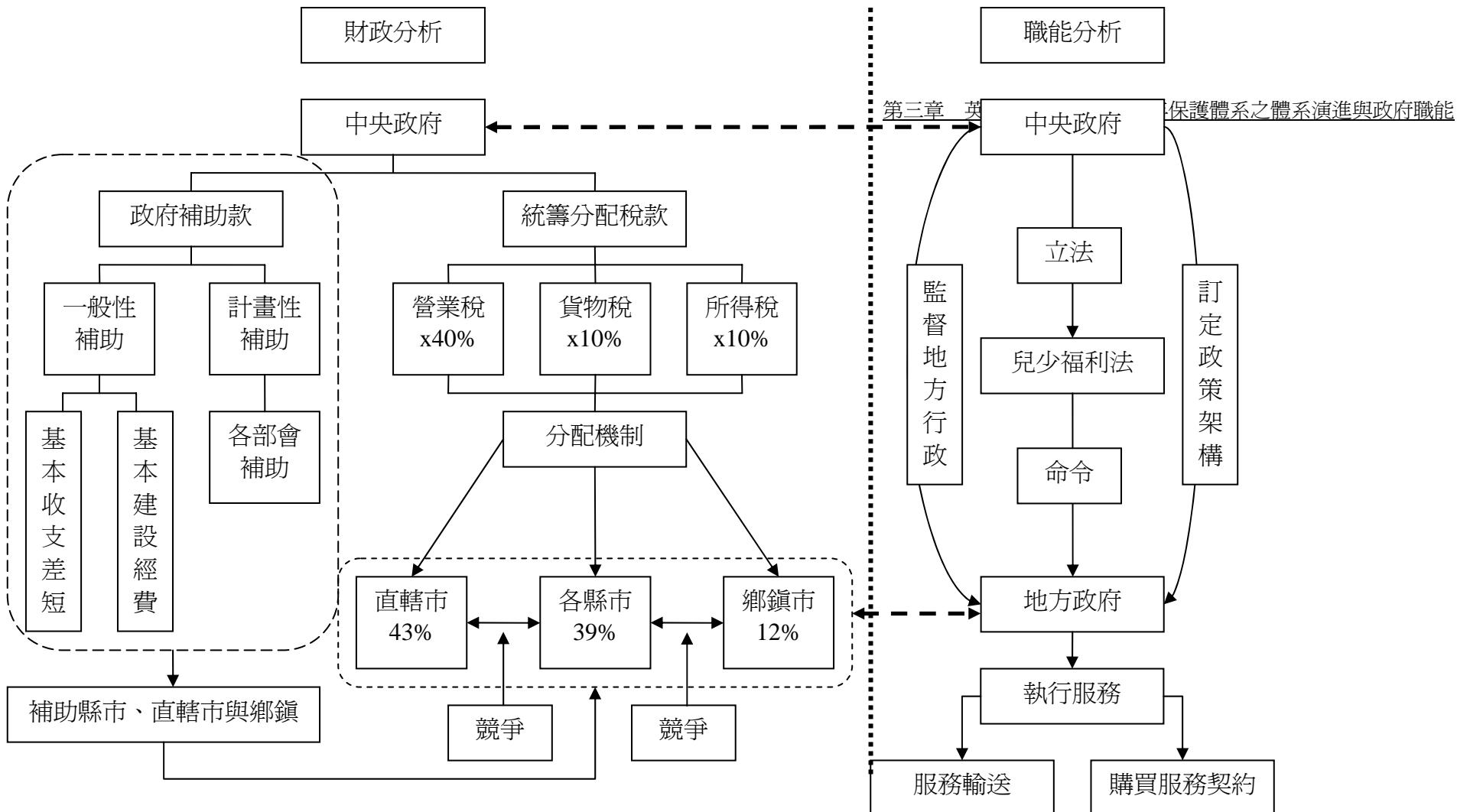
3、 地方財政自主與政治因素：

在之前有提到所謂「垂直財政差異」便指中央與地方財政不均，我國中央與地方之財政不均肇因於稅源掌握與分配皆由中央立法，大宗稅收大部分（如所得稅 90%）也落入中央政府，地方政府僅於少數租稅方面擁有有限的稅基調整權力。在解嚴前中央為使地方政府樂於依賴，只要事事遵循中央，無論申請計畫多粗糙都可獲得補助，導致地方政府度於財政不需負責；但解嚴後，地方政府已長期習慣於依賴中央，而在地方自主與自立浪潮高漲下，地方財政自主意識高漲，也伴隨著選票壓力，故地方預算與開支大量攀升，但地方租稅權之行使尚未完全恢復，即使「地方稅法通則」規定各地方政府可開徵之稅，但囿於選民壓力與得罪選民也大多不敢擅自使用（林健次、蔡吉源，2003；葉嘉楠，2003）。

綜合以上可了解，在困境方面，地方財政困難的關鍵在於地方政府的支出成長過快，自主財源不易籌措，支應人事費等經常性支出已屬不易，而相關重大之地方建設則長期依賴上級補助，以至地方自治長期無法落實（戴龍輝，2003；徐仁輝，2007）。

而為了解我國政府職能分析與財政收支狀況，本研究以下圖五方式呈現以了解我國政府職能與財政分配之對話，圖五右方為我國政府職能狀況，左方則為政府財政收支分析圖，在職能分析上，中央政府透過立法訂定兒少福利法，並執掌政策訂定與監督地方行政等作為；地方政府則承辦中央命令，執行兒少福利服務之輸送，或透過購買私部門服務契約，而由私部門提供相關服務。

而在財政分析上，可看見中央如何分配款項給予地方，中央以「統籌分配稅款」（貨物稅 10%；所得稅 10%；營業稅 40%）統籌分配給地方政府，但由於分配機制之不均，導致直轄市政府分得 43%；其他縣市政府分得 39%，而鄉鎮市分得 12%，導致不同地方政府競爭統籌分配款，質疑分配機制的不公。而當各地方政府之財政不足時，才由「政府補助款」透過計畫與一般性補助，補助給地方政府。總言之，統籌分配稅款為地方政府之主要收入款項，而政府補助款為補充款項；但由於統籌分配款機制不均，再加上補助款定位不明，導致地方財政不足以執行中央委派服務。



圖五：臺灣財政與政府職能現況分析

三、兒童及少年保護體系的法源與規範

在社會的組成中，兒童與少年的生理與心智發展未臻成熟，政府經常透過立法的過程來回應他們的成長需求，並在必要時取代家長扮演法定代理人與親權人的角色。在台灣，政府介入家庭照顧兒童及少年的立法歷史大致可以分為三個階段來說，一是民國 62 年訂定的兒童福利法，二是民國 78 年訂定的「少年福利法」和民國 82 年修訂的「兒童福利法」，三是民國 92 年 5 月 28 日通過的「兒童及少年福利法」。

我國的兒童福利工作最早開啓於 1946 年第一所省立台北育幼院、1948 年台灣省社會處成立的省立台中育幼院及 1955 年由政府補助辦理的農忙托兒所，是為戰後較積極的兒童救濟措施（李燕俐，2005）。根據蔡文輝和張笠雲（1985）的說法，民國 62 年的「兒童福利法」的訂定其實是政府因應當時聯合國國際兒童緊急基金（簡稱 UNICEF）的補助，是國內有關社會福利訂定最早的一個法規。民國 62 年的「兒童福利法」僅有三十條條文，主要的精神是強調「家庭應負保育兒童責任」，「兒童應生長於親生家庭」之特色，但對於不幸失依兒童仍明訂有家庭寄養、機構安養與社會救助等項目，偏重事後補救式的的兒童福利措施，對於當時零星發生的兒虐事件之介入相當猶豫（余漢儀，1996；曾平鎮，2003）。

民國 82 年的「兒童福利法」則擴大為六章五十四條的條文，其修訂的來源主要來自三股社會運動力量的激勵，形塑台灣的兒童福利走向積極而多元的介入取向。這三股社會運動分別為：一是民國 76 年「中華兒童福利基金會」開始蒐集報章刊載兒虐資訊，隨即於民國 77 年與東海大學所舉辦的「兒童保護研討會」，宣告該會對於本土兒虐事件的深度關懷；二是民國七十年代婦女團體聯合推動的「反離妓運動」批判政府防制兒童性虐事件的行動不足或偏頗，敦促政府採行更積極的立法作為與防制作為；三是聯合國於民國 78 年通過「聯合國兒童權利公約」，對於兒童權益之促進有更廣泛而明確之規範，確立「兒童最佳利益」為處理兒童福利事務之最高原則（余漢儀，1996；曾平鎮，2003）。

在民間兒童福利團體的倡導下，立法院於民國 92 年進行兒童及少年福利法的合併工程，將有關兒童及少年的福利條文再度擴大為七章七十五條，大幅增加有關的兒童及少年不當對待的保護措施，授權主管機關以各種方式支持、輔導或甚至強制父母或照顧者善盡保護與教養兒童及少年之責，對於父母固有的親權行使

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

構成諸多的限制，大幅地增加有關兒童緊急安置、家庭處遇、追蹤輔導、父母責任與媒體限制等方面的規範（賴月蜜，2003）。民國 82 年訂定的「兒童福利法」中，最重要的是設置兒童福利業務專責單位—兒童局，但中央政府卻遲遲未依法成立，兒童福利預算及人力編制都未見成長。於是，兒童福利聯盟基金會於民國 84 年推動萬人連署，積極拜會相關政府單位，要求中央政府應依法成立兒童局，終於在民國 88 年 11 月 20 日成立兒童局（王育敏，2006，73）。新成立的兒童局下設綜合規劃組、保護重建組、福利服務組及托育服務組四組，而內政部所屬的中部辦公室兒童及少年保護體系（原省政府社會處）之兒童及少年福利科亦改為社區及少年福利科（財團法人國家政策研究基金會，2008；陳武雄，2003；賴月蜜，2003；蘇麗瓊、鄭文義，2006，45）。

我國現行多數的行政法規，立法慣例通常均就該法規之主管機關規定其負責單位，以「本法之主管機關，在中央為…，在直轄市為…，在縣（市）為…」的條文方式呈現，「兒童及少年福利法」第六條即規定「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。」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，2006，114）。兒童局的組織內部共設有五個組來經辦兒少的業務，分別是綜合規劃、福利服務、保護重建、托育服務和防制輔導。依據內政部兒童局組織條例第二條，兒童局所掌理的事項內容包括如下（兒童局，2008）：

- 1、 兒童福利法規及政策之研擬事項。
- 2、 地方兒童福利行政之監督及指導事項。
- 3、 兒童福利工作之研究及實驗事項。
- 4、 兒童福利事業之策劃與獎助及評鑑之規劃事項。
- 5、 兒童心理衛生及犯罪預防之計劃事項。
- 6、 特殊兒童輔導、重建之規劃事項。
- 7、 兒童福利專業人員之規劃訓練事項。
- 8、 兒童福利機構設置標準之審核事項。
- 9、 國際兒童福利業務之聯繫及合作事項。

兒童及少年保護體系之政府職能分析

- 10、 兒童之母語及母語文化教育事項。
- 11、 有關兒童福利法令之宣導及推廣事項。
- 12、 其他全國性兒童福利之策劃、委辦、督導及與家庭有關之兒童福利事項。

前項第五款、第六款、第十款所定事項，由行政院衛生署、法務部、教育部會同本局辦理之。

然而，在目前行政院組織法草案的規劃中，兒童局將被整併入衛生及社會福利部下的社會及家庭服務司，兒童局的名稱將不復存在，此種設置將有可能造成政府組織位階下降、兒童及少年福利資源分配不足、兒童與少年的主體性模糊等問題，喪失行政主導性及積極性（王育敏，2006，78-79，陳邦弘，2006，89，蘇麗瓊、鄭文義，2006，50）。

在地方政府的實際運作方面，凡是對於18歲以下之兒童及少年負有保護、教養責任者，或具維護兒童及少年權益及福祉者，因違反「兒童及少年福利法」之相關規定，致使兒童及少年遭受身體虐待、精神虐待、性虐待；或因照顧上的疏忽，致使兒童及少年的健康或福祉遭受到損害及威脅；或因權益遭受不法侵害或剝奪時，這些權益或福祉受影響之兒童及少年與其家庭成員即是兒童及少年保護工作的主要服務對象。根據「兒童及少年福利法」第四章「保護措施」之規範，兒童及少年保護案件的處理流程粗略的區分，大致可分為兩個階段。第一階段為兒童及少年保護案件的確認，服務流程包括兒童及少年受虐事件的「通報」及成案的「調查評估」兩個階段，主要的目的在確認受通報的案件是否成為列管之「兒童及少年保護個案」。如果通報案件經過調查評估得到「不成案」的結果，即可轉介社區中的兒童與家庭機構進行家庭風險評估。如經評估為「高風險家庭」，即可轉介進入「高風險家庭」之預防服務系統。如果通報案件經過調查評估得到「成案」的結果，則該案件就列為「兒童及少年保護個案」，就進入第二階段的服務流程。

第二階段為後續處遇，服務流程目的在協助「兒童及少年保護個案」的危機解除與生活重建。如果兒童及少年有「非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者」，各直轄市、縣（市）主管機關應該予以「緊急安置」，除此之外則採取「家庭處遇計畫」，大致可以分為「家庭

維繫」與「家庭重整」二大服務模式，差別在於兒童及少年保護個案是繼續生活在家中或家外安置，在處遇的內容上依法應包括家庭功能的評估、兒童及少年安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒童及少年或其家庭正常功能有關之扶助及福利服務方案，對象包括兒童及少年本人、父母、監護人、實際照顧兒童及少年之人或其他有關之人。如果評估兒童及少年不適宜返家，則可依據「兒童及少年福利法」第 48 條規定，經由主管機關向法院聲請停止監護權或親權進行長期安置，具體措施包括轉介出養、長期寄養照顧（至十八歲止）、長期機構安置（至十八歲止）。

第四節 結語

從英美與台灣兒童福利體系的政府職能與財政分配之比較，我們可以發現英國的兒童保護體系相當重視服務輸送的整合，中央政府訂定相關兒童保護的法案，並訂定監督與促進地方政府發展兒童保護體系的標準規格和組織體系，在這些法案與法規的範定下，要求地方政府成立一個專門執行兒童保護業務的兒童保護委員會及兒童保護小組外，訂定兒童保護的工作流程，並依據各地方需求特色發展建立「兒童信託聯盟」組織，透過地方政府進行當地兒童保護機構之間的夥伴合作與整合關係建立，確保兒童保護體系的服務輸送的高度效率和整合性。

美國的兒童保護體系則發揮其行政、立法與司法相互制衡的特色，聯邦政府行政單位透過立法單位訂定兒童保護相關的法案，再透過司法體系約束與監督州政府訂定相關的兒童保護政策和工作流程，聯邦政府的兒童局透過財政義務、技術移轉與監督評估的機制，推動各項兒童保護體系的建立與發展，州政府也可依據地方需要和州稅的分配發展具有地方特色的兒童保護體系。

台灣的兒童保護體系則直到晚近才發展出來，兒童保護體系大致模仿英美兩國的工作流程和計畫模式，但基於兒童保護事屬社會福利事務性質劃歸地方自治事務，受限於中央與地方政府職權劃分，端視縣市首長的施政優先決策影響其實施規模大小與重要性。

在比較三個地方的兒童保護系統後，本研究將各國中央政府在促請地方政府推動兒童保護的業務上所使用的政策工具及其實施現況彙整成，詳見表五。

兒童及少年保護體系之政府職能分析

表五：英國、美國與臺灣政策工具比較表

國別 類型	英國	美國	臺灣
政府職能分析	中央權限高，中央可隨時接管地方主管事項，地方自治並無憲法的保障。英國地方政府的職權來自國會的賦予，中央透過立法將權限授予地方，也可以收回。	聯邦採取合作式聯邦主義取向，聯邦與州各有獨立行政權，但彼此相互合作，同時受司法的監督，典型的行政、立法與司法三權分立牽制，但聯邦享有較高的權力與控制。	憲法將未列舉地方自治之剩餘權以均權理論作為劃分標準，具有全國性質事務者，由中央辦理，有全省一致性质者屬省，有全縣性質者屬縣。
	新工黨執政以來，雖然強調多元共治的管理模式，但強調中央地方合作，政府透過各種機制強化中央對地方事務的監督與管理	在新聯邦主義下，聯邦對地方的補助用款使用趨於彈性，讓地方得以改進計畫執行效率，增強州與地方政府層級的施政能力，但不可違背中央立法範圍	法律有關中央與地方事務性質的界定不清楚，導致中央與地方常對於事務分工與事務本質產生爭議，常有互踢皮球狀況出現
政策工具：法律	中央對地方的監督與管理的工具強	聯邦透過司法與財政要求地方配合	中央主導弱，與地方時有財政分配紛爭
	在 2004 年通過兒童福利法及其他相關法規與標準，課責地方負責保護兒童的執行，家庭法院介入各項兒保的法定程序，促使地方組成兒童信託聯盟，整合地方各個相關服務機構	國會在 1974 年首次通過兒童虐待預防與處置法，並經歷次修正，聯邦依法設立 NCCAN 和 NCANDS，管理研究經費補助、提供補助計畫的相關服務，推展全國性標準，兒虐資料的單一窗口，地方依法制訂相關法規，並執行	立法院在 1993 年通過兒童及少年福利法，依據法規，中央負責立法或中央授權地方訂定相關法規，地方政府為實質執行兒保的單位，依據該地方之財政和資源訂定兒童保護體系
	兒童保護業務在中央由教育部與衛生部聯合主管，負責全國性規劃與監督，中央依據兒童福利法	兒童保護業務在中央設有兒童局主管，聯邦訂定兒童保護相關立法，法院依法監督地方的執行，聯邦透過專款	兒童保護業務在中央由兒童局負責規劃與指導，但所訂的條文多屬範訂兒保的行政流程及相關

第三章 英美兩國的兒童及少年保護體系之體系演進與政府職能

政策工具： 財政	<p>強度</p> <p>與相關法案要求地方成立兒童保護委員會，來執行各項兒童保護業務，中央訂定兒保標準與流程供地方參考執行，中央並促請地方組成兒童信託聯盟，進行相關公私資源整合</p> <p>中央依法律規範地方執行，強調多元共治與機構合作執行</p>	<p>補助與工作標準流程發展來規範州政府的兒保執行，州政府與地方層級主導兒童福利與兒童保護的實際運作，州政府官員必須進行經費管控，訂定相對應的兒童保護法令，是需要整合民間資源</p> <p>聯邦透過法院強制地方依法行事，地方訂定相對應法案</p>	<p>方案，但實質執行則是由地方政府全權負責，業務所需的經費則由地方在中央的統籌分配款中自行決定經費配置比例，法院只有在牽涉強制性兒童保護的行動時才介入</p> <p>中央訂定有關執行法條，由地方負責執行</p>
	<p>中央的介入強，在預算控制方面，中央採行「標準支出評估」和「調控權」方法，財政支持強，促請地方政府推行各項事務的經費</p>	<p>聯邦介入強，聯邦透過類別補助方式來提供州政府款，補助款占州與地方政府支出的比例高，具有約束力，地方也可以依據需要自行徵稅，彈性大</p>	<p>中央介入強，採用預算控制和統籌分配款要求地方政府進行社會福利事務推動，並未單列兒童福利事務的經費配置，地方不喜徵稅</p>
	<p>財政特色</p> <p>政府將某些社福自中央政府的補助項目中獨立出來，由地方依據其財政能力和地方需求來決定中央政府的補助項目，而不是全國平等化的提供，地方政府可以自行開徵新的稅源或為服務訂價，但中央仍有較強的評估與調控能力。</p> <p>中央提供專款補助，地方可彈性運用</p>	<p>聯邦政府透過兒童局提供兒童保護項目的專款給州政府促其依據相關法律執行兒童保護業務，州政府的相關經費大部分來自聯邦政府，但很少達到100%，州政府大約要自行負擔10%~50%，但有些優先執行的計畫經費分擔則是有固定比例。</p> <p>聯邦提供轉款補助，州政府負擔部分經費</p>	<p>中央以統籌分配給地方政府，當各地方政府之財政不足時，才透過計畫與一般性補助給地方政府。但直轄市、縣市與鄉鎮分得統籌稅額不同，加上縣市首長的施政優先抉擇不同，兒童保護業務不一定可以符合中央的規劃。</p> <p>中央給統籌分配款，地方依施政優先配置</p>

兒童及少年保護體系之政府職能分析

政策工具： 監督與評估	監督與評估 特色	中央訂定兒童保護的相關法案與標準作業流程，再由司法機關進行地方事務的管理與監督，中央自法律的授受可以執行罰則	州政府的相關法律訂定與兒童保護執行必須符合法規，若未依法行政，則司法體系可以課責和禁制，聯邦也可以不提供兒保經費作為處罰，表現行政、立法、司法三權運作	中央負責訂定兒童相關法案與兒童保護流程標準，地方全權負責兒保工作的執行與人力配置，中央透過統籌分配款與特別補助方式課責地方執行
	強度	中央透過嚴格績效考評架構與全國性地方績效指標來考核地方，當地方無法達到要求，中央有權介入；反之則給予獎勵，給地方更多行政裁量與自主	兒童局推行兒童與家庭審核系統（CFSRs）監督地方服務標準，確保地方兒童保護執行維持齊一水準，如果州表現低於預期，兒童局將削減未來的兒童福利經費作為懲罰	中央每年舉行年度各項社會福利績效考核監督，兒童保護只是其中一項，透過排名提供額外誘因約束地方政府施政符合法規，略具約束力
		中央透過績效考評與建立相關指標評估地方成效，且司法與財政監督強，有賞有罰	中央透過績效考評建立各州政府建立齊一水準的兒保服務，且司法與財政監督強，有賞有罰	中央透過績效考評監督與促進地方政府施政，司法在監督方面無約束力，有賞無罰

資料來源：本研究團隊自行整理。

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

爲了解我國兒童保護體系政府職能分析狀況，本研究採用質化的焦點團體法和深度訪談法進行資料蒐集，共計訪問了地方政府和承辦兒童保護業務的民間團體之主責兒童保護的主管、社工人員、前兒童局長、兒童局主秘等。根據這些訪談資料，加上文獻彙整的資料分析，本研究歸納出兒童保護體系實施上的五大項困境。本章節的討論有兩個重點，一是說明中央與地方政府財政劃分的基本原則，及其對中央與地方政府權限劃分的影響；二是描繪兒童及少年保護體系的實施現況，分析目前兒童保護體系實施的困境。

第一節 兒童保護業務執行課責：中央委辦還是地方政府事務？

在兒童及少年福利法（2003）的規範下，有關兒童保護體系的立法和建制是屬於中央政府的職權，地方政府負責兒童保護行動的執行，但兒童保護工作要發生效用事涉專業人力的密集配置，與地方政府的施政優先性和經費配置的決策有關。且不論縣市長對於兒童保護工作的施政重視程度，在經費的配置方面，民國88年財政收支劃分法尚未通過以前，中央政府與地方政府在社會福利事務的分工上是屬於「委辦性質」，相關事務的法規都是由中央政府負責訂定，再委託給地方政府來就近負責執行，爲了促使地方政府依據中央立法來執行各項法規，中央政府當時的財政規劃是採行所謂的「專款專用」性質（block grant），地方政府有一筆專款可以專用於兒童保護體系的實施，如此一來中央政府要號召地方政府執行符合兒童及少年福利法的兒保行動，約束力較強。但是，在民國88年以後，根據財政收支劃分法，中央政府改採所謂的「統籌分配」性質（lump-sum）預算分配，中央政府先統籌大多數的歲入，再依據某種公式運算將經費預算配置到地方政府，原意是要透過財務決策下放地方，課責地方政府負起社會福利執行的責任。但在實際的兒童保護業務上，中央政府還是負責規劃兒保相關政策與立法，但執行上因爲「社會福利事務」基本上係屬「地方事務」，地方政府對於實際的運作有比較大的自主性，加上統籌分配制度對於兒童保護業務不設專款或下限的情況

兒童及少年保護體系之政府職能分析

下，縣市政府缺人和缺錢的困境下反而導致中央與地方政府經常為了兒童保護業務經費足夠與否發生許多紛爭，已經違背中央政府當時「委辦」地方政府執行的原意，殊為可惜！

我們可以從幾位受訪者的表達中看出這些困境，如下：

「應該是這樣，像剛才提到的問題，在兒少法裡面提到的很清楚，中央事項是保護規劃事項，縣市則是兒保業務執行，所以中央地方分權都是這樣，執行是地方要執行的」（L1）。

「…這就是我看到斷裂，因為（中央）拼命規劃，那就你們（地方）拼命執行，可是就是沒錢、沒人，那中央規劃很完美，其實兒童局有很多good idea，那他要怎麼去push地方執行？此法定的很清楚，中央與地方都有，但兩者怎麼串在一起？」（H1）

「如果不需要錢的話，一定沒問題。我們的專業與背景都知道這該做，很多問題要去拜託就是錢挪不出來，我們要付六成（的經費）啊！因為他（中央）規劃政策，並沒有規劃錢啊！…但（兒保）是委辦，但因為兒保經費也統籌進統籌分配款，並沒有把它拉出來。所以委辦概念上應該是成為委辦項（H1：委辦項就是地方可以做，但錢跟人都是他自籌），對，就是執行，但政府督導。）（H1：如果政府專款做兒少保的話，就每年看服務方案。）」

在解決中央與地方有關兒保業務的爭議問題時，與會的受訪者提出一些提議，例如建議中央政府也許可以仿效警察與消防隊成立的方式將兒保業務收歸中央所有，傾向中央權責集中的模式，如下：

「其實有另種思考，就是兒保人力要不要比照警政人力？我們部長有個新鮮的idea是說要北、中、南各成立兒保社工中心，就320個由中央派駐，但這很弔詭。」（G1）（P1：那如果每個縣市都有，像剛才不是說要設三個中心？）（H1：那如果每個都有，像派出所一樣？）

（G1：我覺得這各個單位都要進來，包括警政。）（H1：這個講遠了（G1：家暴就是這樣啊），其實我對家暴不熟，對兒少比較熟。其實

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

家暴法就是這個概念，就是所有相關的都要進駐在裡面，那家暴其實就是一個中央單位？如果是，各縣市那其實就跟派出所一樣。就不可能像家暴中心這樣，現在是社政主導。）（L3：可是中央應該管不到衛生署？）（G1：所以我覺的應該一條編，讓各個網絡的單位都要進來，而不是只有社工人員。）」（G1）

「…沒辦法規範到什麼，因為台灣很小。（H1：你講的蠻好的，其實我們OOO老師說乾脆中央集權，包括不要設算兒保，直接兒保方案由中央負責，兒童局統籌管理，不要從行政考量，會不會是個解決知道？）（G1：我個人覺得不錯，因為縣市很多跨小區分工，因為個案到處亂竄。）（H1：那兒保也是，有的個案在這邊娶，又到南部去，但always是同一個婚暴案例。）（G1）」

提問：所以意思就是兒少保要不要拉出來？可是中央做並不是說職權，而是委辦，不然就解決了，因為福利業務、人力不足是各自的事。但兒少保沒有模糊地帶，現在是因為人力很模糊。所以他們也有問到是否有法令要修改？那我不知道法令要去哪裡修改？是不是兒少保跟兒少福利有區隔？還是乾脆分兩個法？）「我在想兒少保是不是能跟家暴合併成一個法？」（H1：但婚暴的不是很贊成啊。）（P2：如果今天有專責單位的話，其實只是業務分工而已；但就整體處遇，家庭這塊跟任何脫離不了關係。）」（G1）

「我比較贊成這部份，因為兒少保護，雖然我們案子是兒少，但工作對象其實是家庭問題，所以應該是把兒少跟家暴法拉在一起，但實際運作在去分工分組。（L4：我們本來成立家暴中心就是把兒少保跟成人保放進去，都在家庭暴力服務中心，因為處理是非常密集，然後有特殊流程；但後來還是把兒少保留在這邊是因為人力的問題。）（H1：所以你們構想也是合併？）（L5：但足夠的人力才能做內部的分組！）」（L5）

在兒童福利業務性質的界定上，受訪者也指出「兒童福利」與「兒童保護」在事務的緊急性和強制性的性質上不盡然相同，尤其是兒童保護牽涉人身安全及

兒童及少年保護體系之政府職能分析

兒童人權的議題，中央政府在經費配置和服務輸送的設計上對此兩項業務應該有所區隔，或單獨立法，兒童保護業務也就不會被當作地方事務來執行了。如下：

「我有另外一個想法，因為我們現在全都是兒少福利法，但我看到有些國家是兒保單獨立法。

「我常常搞不清楚兒保是兒少福利還是兒保？因為兒保很複雜，兒少福利沒問題。但現在兒保吃掉所有兒少福利的注意力，因為兒少保護跟兒少福利不一樣，兒少保護應該配置單獨經費，那兒少福利就跟其他福利一起。」（H1）

「那現在美國NASW美國社會工作協會在問，如果兒少保是因為貧窮因素，是兒少保還是救助？其實不應懲罰別人因貧窮而虐待小孩，因為是經濟問題，而不是人格、其他特質，所以兒少保可以獨立，那兒少福利才能發揮。但現在全部都在一起，高風險還撈更多。」（G1）

「地方成立機構很困難，我們家暴中心編成六個人，所以就增加一點點人力進來，但還是負荷不了太多個案。如果可行，不管是框列、中央委辦方式，如果經費、人力夠，因為這跟福利可以區隔，那我在地方又可以做連結，比如說跟經濟、急難、津貼補助。」（L4）

大致來說，這些訪談的意見表示，中央政府的代表是從兒童及少年福利法來看，認為中央在兒童保護業務的課責上只負責規劃、立法和監督，中央已經在統籌分配款中配置兒童保護業務的經費，但由於中央缺乏調控經費權力以致無法管控兒童保護經費的配置，以致失去中央委辦地方的職能分工效能發揮，也導致中央與地方政府經常為了兒童保護業務為了經費足夠與否發生許多紛爭，而不足的經費配置最後也導致地方政府在執行兒童保護業務方面大打折扣。而地方政府在缺人及缺錢的情況下，認為中央政府並未針對兒童保護業務的委辦配置定額的經費，對於人事也沒有專門配置，以致中央政府所認為的「委辦性質」並未發揮功能，建議中央政府應該將兒童保護業務列為「中央事務」，自己主辦。當然，這些地方政府的受訪人所提的中央主辦的主張其實是違反兒童及少年福利法的規範，也不符合兒童保護行動的地方時效性。因此，中央政府有必要針對有關促使地方政府確實執行立法所規定的兒童保護業務，應該加強「中央委辦地方業務」這個

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

模式的運作強度，這將牽涉到中央政府在兒童保護業務的人事和經費的配置上必須有一個新的思考架構。

第二節 「百花齊放」的地方政府兒童保護體系建制

從兒童保護體系的建制來看，立法院雖然通過各項有關兒童保護的法案，但依據地方自治法規的範定，兒童保護業務在事務的性質上事屬社會福利業務，屬於地方政府的職權範圍內，在缺乏如美國的司法機關之監督權責，又缺乏英國中央政府的調控權，民選的地方首長會依據政治考量決定該縣市的福利實施優先順序，各縣市政府在依法執行兒童保護的業務時，呈現一種「百花齊放」的現象。

根據彭淑華（2006）的研究發現，整個兒童保護的流程依據兒童及少年福利法的規範，除了一開始的「通報」是由行政院家庭暴力委員會委託給世界展望會統籌接線外，後續的「調查」及「處遇」方案的執行，都由各縣市政府依據其縣市的資源狀況自行辦理或與委托辦理的方式來進行，每一個縣市有關調查和處遇的模式發展都不一樣。表六呈現各縣市政府有關疑似有虐待兒童及少年的調查辦理模式，其中僅有5個縣市政府將兒童保護業務放在家庭暴力防治中心，與其他家庭暴力事件列入管理規劃；但如苗栗縣政府則是委託民間單位來進行調查和處遇工作，政府部門甚至不主責兒童保護體系的直接服務。至於其餘縣市政府，則將兒童保護業務視為一般社會福利事務，將之放在婦幼相關的社會福利行政課或社會工作課內，連同兒童福利業務一併處理。由此可知，各縣市政府在有關兒童及少年個案的調查和處遇之建制並沒有建立統一的執行單位，工作重點也會因為承接單位的不同性質而有不同的工作取向。

表六：24 縣市辦理成案調查方式與單位

縣市別 方式	完全公部門調查	公私部門共同調查	完全 私部門調查
臺北市	家暴中心		
臺北縣	家暴中心		
宜蘭縣	福利服務課		

兒童及少年保護體系之政府職能分析

桃園縣	社福中心		
新竹縣	婦幼課兒少保組		
苗栗縣		公部門單位：社會局 社工課；私部門單位：家扶中心	
臺中縣	社工課		
彰化縣	社會局 (所有社工約 19 人)		
南投縣	家暴中心		
雲林縣	婦幼課		
嘉義縣	婦幼課		
臺南縣	社工課		
高雄縣	鳳山社福中心、岡山社福中心、旗山社福中心、性侵害防治中心		
屏東縣	家暴中心		
臺東縣	婦幼課		
花蓮縣	婦幼課		
澎湖縣	福利課		
基隆市	婦女兒少福利課		
新竹市	婦幼課		
臺中市	社工室兒少組		
嘉義市	社會福利課		
臺南市	家暴中心		
高雄市	社工室、左營、楠梓、三民東區、前鎮分部等社福中心		
金門縣	社會福利課		
總計	23 (95.8%)	1 (4.2%)	0 (0%)

資料來源：彭淑華（2006），內政部委託報告，p55

一旦兒童及少年經調查後確定為兒童保護個案後，各縣市政府在規劃家庭處遇的工作時，除了少數縣市的處遇工作是由政府部門自行辦理外，幾乎各縣市政府幾乎或多或少都委託給民間部門來辦理，詳見表七和表八。以「家庭維繫」方案來看，僅有台北市政府是自行辦理外，其餘皆為委託私部門承辦；而在所謂的「家庭重整」部分，除了台北市、桃園縣、臺東和金門是自行辦理外，也都是委

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

託私部門的參與，由表八可見。在家庭重整這個義務上，全台共分二十五的縣市，縣市政府在規劃所謂的家庭處遇這個業務，大多都交由民間部門的機構去執行，詳見表九。由上可知，在主責這項業務的委託單位上，有些縣市政府是由家暴中心來主責委託和監督，有些縣市則授與社會處的兒少科來執行，有些則是由社會局社工科承辦此業務，再次顯示不同縣市、不同業務分工、不同主責單位的狀況出現。

表七：家庭「維繫」處遇計畫公私部門分工調查

方式 縣市	家庭維繫處遇分工狀況			家庭維繫處遇計畫之擬定與執行			
	完全公部門處遇	部分公部門處遇，部分私部門處遇	完全私部門處遇	公部門擬定，私部門執行	公私部門共同擬定，私部門執行	私部門負責擬定與執行	
臺北市	<input checked="" type="checkbox"/>			由公部門執行			
臺北縣		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	
宜蘭縣			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
桃園縣		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		
新竹縣			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
苗栗縣			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
臺中縣		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	
彰化縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
南投縣		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		
雲林縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
嘉義縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
臺南縣		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		
高雄縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
屏東縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
臺東縣		<input checked="" type="checkbox"/>		由公部門執行			
花蓮縣			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
澎湖縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

基隆市		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
新竹市			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
臺中市		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
嘉義市		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
臺南市		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
高雄市		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
金門縣		<input checked="" type="checkbox"/>			由公部門執行	
總計	3 (12.5%)	16 (66.7%)	5 (20.8%)	9 (42.9%)	6 (28.6%)	6 (28.6%)

資料來源：彭淑華（2006），內政部委託報告，p59-62

表八：家庭「重整」處遇計畫公私部門分工調查

方式 縣市	家庭重整處遇分工狀況			家庭重整處遇計畫之擬定與執行		
	完全公部門處遇	部分公部門處遇，部分私部門處遇	完全私部門處遇	公部門擬定，私部門執行	公私部門共同擬定，私部門執行	私部門負責擬定與執行
臺北市	<input checked="" type="checkbox"/>			由公部門執行		
臺北縣		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
宜蘭縣			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
桃園縣	<input checked="" type="checkbox"/>			由公部門執行		
新竹縣			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
苗栗縣			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
臺中縣		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
彰化縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
南投縣		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
雲林縣			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
嘉義縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
臺南縣		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
高雄縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
屏東縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
臺東縣	<input checked="" type="checkbox"/>			由公部門執行		
花蓮縣			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
澎湖縣		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

基隆市			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
新竹市			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
臺中市		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
嘉義市		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
臺南市			<input checked="" type="checkbox"/>)	<input checked="" type="checkbox"/>		
高雄市		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
金門縣	<input checked="" type="checkbox"/>				由公部門執行	
總計	4 (16.7%)	12 (50.0%)	8 (33.3%)	9 (42.9%)	6 (28.6%)	6 (28.6%)

資料來源：彭淑華（2006），內政部委託報告，p63-66

兒童及少年保護體系之政府職能分析

除了各縣市政府的兒童保護業務執行的實況外，本研究也從焦點訪談中發現，由於兒保體系牽涉眾多單位，需要透過不同單位的合作才能有效將服務輸送給需要的案主，但各縣市政府在整合各個兒童保護體系時，卻發現各單位之間彼此有資源競合的問題，難以整合和合作，夥伴關係無法建立。例如以高雄市政府為例，他們也嘗試將兒童保護體系有關的警政、衛生等單位，邀請至家庭暴力防治中心進行「合署上班」的治理模式，但這兩個單位最後又在人力考量下再度回到原單位上班了，整合未成。如下：

「…對，裡面派駐兩個醫療的，一個警政，後來醫療不幹，因為指揮不動，（L4：那就是這個問題），後來醫療就回歸醫療去了，那還留警政。（L4：我想警政，只能做窗口。）（H1：所以高雄有嘗試把衛政、警政拉到中心，類似像綜合人力家暴中心，但後還沒有成。）」
(L5)

有其他縣市單位提到移民署的成立，便是一個成功整合各單位之例子，建議未來兒童保護體系的發展可以參考移民署之設置辦法，加強各單位間的橫向聯繫。如下：

「但是好像有，移民署有這樣的狀況，現在移民署組織裡有相關警政、勞政，外勞；也有社政。（H1：但這是編制在移民署，這就是台灣最痛苦的，一條鞭大家都可以接受，橫跨沒有。）（L5：橫向聯繫沒有。）
(L4：所以沒辦法跟外面劃的很厲害，只好全部拉進來。）（H1：這是臺灣的特色，但行政學者認為不會有問題，像移民署是個good idea，像成立人身安全保障保護處，然後人力…，可是移民署地方有設嗎？）
(L4：沒有，但這是移民署派駐地方的服務站。因為服務站本身就有社政人力，像我們就有同仁調到那邊去，只是說看他怎麼用，他有社政人力，不是社工人力。）（P2：老師就是說，如果有人力設置，比如說有社政、衛政，但業務還是沒有跨過去。（H1：移民署這個model就不錯嗎？）對，納編到組織，但還是跨不到衛生署，比如說你醫院還是在衛生局，那你還是沒辦法叫的動衛政，現在橫向聯繫產生問題，而不是人力在組織裡面。）」(L4)

在兒童保護體系的民間機構參與情形，許多民間機構提到，縣市政府雖然委託業務，但在經費的支付上有些問題，例如地方政府為了降低成本，要求民間政府除了承接政府所委託的核心業務外，尚須執行地方政府其他相關業務方案；也有人表示因地方政府經費給付太少，故導致民間部門還需自籌相關財源，承接一個方案就賠一個方案的錢，其實地方政府對待民間部門的這項舉動，其實也是複製了中央對地方的相關權力關係，如下所述：

(研究者提問：你們給民間的，如果按現在在run，你們的錢是來自？)

「(L4：兒童局補助款)，所以不是兒少保。那民間參與聽起來也有共識，那政府增加人力很難，為什麼不乾脆委託民間？」(P2：民間也吃不下，一樣的道理，中央有人力總額管制，節省人力成本；那委外民間也要考量成本比例，如果沒有承接到業務，那人力怎麼辦？)(P1：那還有當委辦條件太苛刻。那可能會有loading太重，比如說保護性安置28~30，高風險是30，那我們現市委辦方案是至少25，沒有上限，所以我們以往合作的默契是差不多在25~33之間。)」(P1)

(研究者提問：那高風險是你們規劃，但為什麼各地方分工不一樣？為什麼地方的deal都不一樣？)「(G1：因為高風險是中央推，那時候是要地方找民間團體來申請經費，我們是透過這樣把經費補下去。)

(L4：然後按30個案，一個社工，所以就是這個標準。)(H1：那為什麼比較苛刻？)(L3：可是他們給的比我們約聘人員低，然後勞、健保由單位自籌。)(G1：對，因為約聘人員等於是公部門的，有依照行政部分規則。)(L4：所以民間還要自費。)」(G1)

「像我們是被委託的單位，可是縣市政府下來，還會加其他方案，然後綁成是一個方案給我們做，那縣市要我們去跟兒童局請錢來做這個方案，裡面有一個高風險，但我們還要做額外的部份。」(P1)

第三節 地方政府的財政配置和財政努力呈現不均現象

在社會福利財政劃分上，主要是透過統籌分配款制度進行國家整體財政的重新分配，並透過此分配機制幫助窮鄉僻壤，讓不足的縣市能夠獲得較佳的財政資

兒童及少年保護體系之政府職能分析

源，但現行統籌分配款從地方財政吸取大量金額，但當分配時卻無法給予地方有較佳之財政分配，使得各縣市在進行兒少福利經費配置時，因財政不佳因素導致對兒童保護業務執行產生不利之影響，如受訪者所述：

「我們稅收上繳，然後再分配。（H1：所以就是統籌分配？）對，我們上繳七百億，回來一百多億，那我們不夠，原本人事費就要兩百多億，那地方就不行啊。問題是我們上繳，但基本人事費要兩百多億，所以地方不平是這樣。以我們上繳的稅來講，我們地方事實上綽綽有餘，以我們每年度預算夠，甚至有多；但上繳再回來是不夠的，而且差很多，那變成都是你們（中央）的問題。」（L4）

而也由於地方財政困難，故地方行使社會福利時，會因相關法定項目之訂定（如津貼發放），導致排擠到兒保執行時的社會福利經費配置。

「我想解釋中央補助款，因為對各縣市的設算是按人口數，那設算各縣市優先支出一定是津貼等法定項目，各縣市趨勢都是這樣；但現在現金補助津貼越來越多，比如身障加碼，就有排擠作用，導致直接服務費用金額被排擠。」（G1）

「我們從不認為這是中央的權責，地方不用作，但問題是地方整體財政困難，那地方首長要施政一定會做一些分配，那很明顯的地方支出都是在看的見的，比如說津貼、政府補助或是法定項目占了很大經費。那兒少保護最重要是人力與服務方案，那方案還好兒童局可以補助，民間也可以幫忙；但很多是需要人力做的。我們的worker非常重，以前可能是辦社區、經濟補助案件較多，但現在社工員人力都在保護案件。」（L4）

而至於為何縣市政府會有如此財政困境問題，除了地方縣市反應是因財劃法因素外，更重要的是社會福利法案（兒童及少年福利法）並沒有詳細規定經費預算之設算的比例；但民間部門參考國外經驗發現，以美國為例，法案的通過除了有學者專家的背書外，更重要的是財政設算與財務來源是非常重要的原則，但台

灣立法大部分僅淪為訂定行政程序，而不考慮相關財源規劃

「…目前沒有一個社會福利法案敢寫要給多少錢，比如百分多少由中央地方分，他也只能感說辦理此方案須由地方各級政府編列預算，但不敢寫，比如但教育經費，但兒少一樣有，他也有特別提到兒少經費來源是各級政府年度預算，但從來沒寫比例。（P2：各種福利津貼其實也是由中央編錢。）（H1：那為什麼津貼發的如此明確？）（L2：津貼只要有錢出來，他是固定行政程序；但社工兒少保基本上是高人力。）」（L4）

「（台灣的法令）不牽涉經費啊，台灣訂法很容易啊，都不需要精算。這個問題很大。（H1：在美國要訂法，連法都要是用幾年都精算出來，比如說十年，他只有在第十年要繼續，要修法或換名字，但每年要花多少錢、錢從哪裡來都有講。）（G1：台灣訂法其實只是定行政程序，就變成說我們規劃的package，就只有package，就經費跟人力，有規定而已，就是行政程序與方案，但沒有兒保體系。）（P1：我們推兒少保，我們做民間版的時候，我記得在修法過程的時候，曾經有團體，包括縣市代表說兒少經費應該框列，比如說總預算多少。但這部份光縣市政府那邊過不去，但到中央說這不符合法的慣例，所以法規剛剛說預算、額度要佔多少，所以不管在做社福法規，代表都有說，但每次到法規單位就會被擋回來，甚至到立法時候，那些法律專家就會說沒有這樣的慣例，這要拿掉。）」（L4）

表九呈現的是地方政府和中央政府的「財政依存程度」，即將中央政府的歲出財源減去地方政府的補助來計算中央協助地方收入的依存度（%）。由表十可以發現，台北市政府和高雄市政府的自有財源相當充沛，對中央財政的依存度平均僅為 12.64% 外，其他的各地方政府依存中央的比例都相當高，平均為 41.97%，有些如嘉義、南投、花蓮、台東、澎湖等縣市政府的自有財源非常的不足，依中央政府財政的挹注甚至超過平均值，中央所提供的統籌分配款額幾乎就含括了這個縣市政府的施政經費，中央政府應該對於這些縣市執行中央政府所通過的立法或法規的執行力，應該是具有影響力的。

兒童及少年保護體系之政府職能分析

表九：補助/收入依存度暨自有財源比例

縣市 年代	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	平均 依存度	自有財 源比例
直轄市 平均	6.36	10.65	12.40	17.56	19.95	14.99	6.58	12.64	98.60
臺北市	1	3.02	3.22	3.86	3.93	3.26	3.2	3.07	113.56
高雄市	11.72	18.28	21.58	31.25	35.96	26.72	9.96	22.21	83.64
各縣市 平均	39.15	40.05	45.26	45.12	41.20	41.83	41.18	41.97	50.01
臺中市	27.42	20.75	32.49	18.87	24.14	21.86	20.3	23.69	55.33
桃園縣	16.46	28.17	30.85	31.41	24.29	22.11	24.27	25.37	61.75
新竹市	31.52	26.67	25.19	24.95	21.36	26.72	26.56	26.14	63.77
臺南市	24.06	25.34	30.44	29.39	27.1	29.35	29.16	27.83	51.3
臺北縣	32.86	23.86	40.43	33.23	25.76	24.71	23.38	29.18	73.9
新竹縣	30.88	30.1	30.41	39.23	33.11	33.76	32.87	32.91	47.58
臺中縣	54.9	42.28	36.76	38.36	33.93	34.93	37.69	39.84	55.33
高雄縣	36.03	42.94	42.09	46.89	40.75	41.96	41.67	41.76	49.62
臺南縣	37.87	38.91	42.58	44.95	39.6	44.32	45.48	41.96	51.3
嘉義市	41.83	39.19	46.46	45.23	40.25	39.81	41.43	42.03	48.29
彰化縣	44.95	42.94	45.21	46.11	45.21	41.82	43.81	44.29	50.94
基隆市	34.63	41.99	46.93	51.49	51.2	44.59	39.23	44.29	54.33
宜蘭縣	36.18	44.13	47.29	52.33	38.77	47.9	45.05	44.52	44.38
苗栗縣	42.46	49.68	49.98	45	47.75	41.77	40.81	45.35	44.43
雲林縣	27.21	40.89	47.34	53.41	49.93	50.92	53.84	46.22	49.32
屏東縣	38.23	44.02	52.61	55.27	52.5	52.33	51.27	49.46	44.33
嘉義縣	42.78	47.2	55.38	55.1	48.12	47.24	56.64	50.35	36.95
南投縣	75.46	45.92	57.51	47.84	45.56	53.27	36.61	51.74	56.53
花蓮縣	45.46	50.99	56.95	55.3	52.11	55.81	54.65	53.04	39.8
臺東縣	50.43	53.93	60.63	58.6	56.23	58.42	56.07	56.33	38.27
澎湖縣	50.47	61.13	72.98	74.65	67.5	64.88	64.08	65.1	32.86

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

全國 總平均	36.30	37.49	42.40	42.73	39.35	39.50	38.18	39.42	55.66
-------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

註：補助及協助收入依存度（%）計算公式：(歲出財源-補助及協助收入／歲出) *100

自有財源比例（2007 年）：[（歲入－歲出財源-補助及協助收入）／歲出]*100

※資料來源：行政院主計處，各縣市主要統計指標查詢系統，子計畫一研究團隊繪製。
(<http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9.asp>)

各地方政府也會因稅制之故而進行自有課稅，表十呈現的則是各地方政府所配置的社會福利支出占其自有稅課的收入比例，由此來判斷各縣市「財政努力」。由表中來看，各縣市政府的自行課稅收入的額度差距相當大，收入較好的縣市政府配置在社會福利支出的比例大約僅在二、三成左右，顯示其施政的優先程度，而收入較差的縣市政府則大量仰賴中央的挹注，自我課稅支應基本社會福利支出就已經入不敷出了，各地方政府的財政努力之不均現象極為明顯。

表十一：95 年各地方政府社會福利支出占自有稅課收入比例

	自有稅課收入（億）	社會福利支出（億）	百分比（%）
總計	2311	855	37.0
直轄市合計	862	298	34.6
臺北市	647	214	33.1
高雄市	214	84	39.3
臺灣省合計	1437	544	37.9
臺中市	162	21	13.0
臺南市	91	15	16.5
桃園縣	173	32	18.5
嘉義市	30	7	23.3
臺北縣	285	69	24.2
新竹市	55	15	27.3
臺中縣	107	37	34.6
臺南縣	77	33	42.9

兒童及少年保護體系之政府職能分析

彰化縣	76	35	46.1
高雄縣	82	39	47.6
宜蘭縣	30	15	50.0
苗栗縣	37	19	51.4
基隆市	34	19	55.9
雲林縣	36	24	66.7
南投縣	28	20	71.4
屏東縣	40	31	77.5
花蓮縣	19	17	89.5
新竹縣	33	36	109.1
嘉義縣	23	27	117.4
臺東縣	9	13	144.4
澎湖縣	2	9	450.0
福建省合計	11	12	109.1
金門縣	10	10	100.0
連江縣	1	1	100.0

表十一是整理中央政府總預算中有關兒童福利經費的配置比例，呈現兒童福利經費在中央經費的配置上甚至不到 1%，是相當低的，而以主管社會福利的內政部經費配置來看，兒童福利經費近年來已略有增加，但占不到總經費的 5%，尤其是少年的經費更是少之又少，這也凸顯有關兒童及少年福利的經費在中央政府的經費配置源頭就已經是杯水車薪了，分配到縣市政府的下流經費可見更少了，未來中央政府把兒童及少年福利所需經費的餅做大也是必要的手段。

表十二則彙整了兒童保護經費在各縣市政府兒童福利經費中的比例，發現各縣市政府的配置比例相當不均等外，年度的經費比例配置也不穩定，有時高有時低，有些縣市政府的兒保經費配置很穩定，例如台北市政府，大約都維持在 10% 上下，台北縣、宜蘭縣、南投縣、桃園縣則歷年來都穩定增加，新竹縣市及苗栗縣則大致維持平盤，但大多數的縣市配兒保經費比例經常低於 10%，可見其重視程度低，例如雲林縣、台東縣、台中市等縣市。而以三年兒保經費占整體兒童福

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

利經費來看，更有將近一半的縣市都低於 10%，都顯示出各縣市政府對於兒保業務的重視程度為何。

兒童及少年保護體系之政府職能分析

表十一：我國歷年兒童及少年福利經費佔中央總預算及社福支出比率一覽表 單位：千元

年度	中央總預算	內政部社會 福利支出(保 險、救助及福 利服務)	兒童福利	少年福 利	佔中央總預算比 率		佔內政部社福支 出比率		兒少福 利基金
					兒童	少年	兒童	少年	
85	1,134,829,082	36,727,745	892,213	485,002	0.08%	0.04%	2.43%	1.32%	NA
86	1,194,260,587	37,041,955	827,402	473,583	0.07%	0.04%	2.23%	1.28%	NA
87	1,243,464,656	37,964,231	849,202	483,583	0.07%	0.04%	2.24%	1.27%	NA
88	1,317,197,273	38,487,966	969,202	583,583	0.07%	0.04%	2.52%	1.52%	NA
89	2,234,769,216	80,782,674	1,810,239	766,230	0.08%	0.03%	2.24%	0.95%	NA
90	1,575,479,832	50,689,160	2,491,755	153,607	0.16%	0.01%	4.92%	0.30%	NA
91	1,518,724,533	57,336,441	2,722,187	135,799	0.18%	0.01%	4.75%	0.24%	NA
92	1,550,254,213	55,575,709	2,635,044	133,178	0.17%	0.01%	4.74%	0.24%	NA
93	1,591,569,910	60,575,723	4,138,449		0.26%		6.83%		107,639
94	1,608,326,140	61,122,033	3,013,169		0.19%		4.93%		249,713
95	1,571,771,871	65,328,338	3,355,682		0.21%		5.13%		282,971
96	1,628,351,207	66,266,228	3,562,574		0.22%		5.38%		0
97	NA	NA	5,173,378		NA		NA		NA

資料來源：內政部兒童局（2008）

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

表十二：各縣市 94-96 年度兒少福利經費與兒保運用經費之比率

年度	94 年度			95 年度			96 年度			三年經費 比率平均
	類別 縣市	兒少福利 決算經費	運用於兒少保 之經費	比率%	兒少福利 決算經費	運用於兒少保 之經費	比率%	兒少福利 預算經費	運用於兒少保 之經費	比率%
臺北市	1,216,895,467	127,508,023	10.48	1,117,190,843	108,978,664	9.75	1,477,035,679	205,193,573	13.89	11.37
臺北縣	476,331,139	163,061,504	34.23	484,505,126	185,686,020	38.32	519,234,000	310,042,090	59.71	44.09
桃園縣	100,061,544	380,593	0.38	155,618,642	13,645,443	8.77	200,291,500	43,096,500	21.52	10.22
新竹市	59,292,000	6,716,000	11.33	59,454,000	7,587,000	12.76	83,148,000	16,500,000	19.84	14.64
新竹縣	52,475,247	6,271,888	11.95	68,450,926	13,922,433	20.34	91,954,000	23,490,000	25.55	19.28
苗栗縣	85,760,934	17,072,208	19.91	100,846,138	20,088,117	19.92	104,813,000	28,719,000	27.40	22.41
臺中市	153,274,000	2,092,055	1.36	182,080,000	7,261,338	3.99	209,235,000	14,584,000	6.97	4.11
臺中縣	217,989,779	3,910,510	1.79	248,008,424	19,474,167	7.85	347,116,000	48,764,000	14.05	7.90
彰化縣	90,386,000	NA	NA	175,676,106	NA	NA	188,264,000	NA	NA	NA
南投縣	43,986,000	24,085,000	54.76	49,102,000	27,944,000	56.91	74,004,000	47,607,000	64.33	58.67
雲林縣	89,307,000	296,000	0.33	99,640,000	1,138,000	1.14	105,870,000	2,106,000	1.99	1.15
嘉義市	35,671,000	99,000	0.28	40,525,000	2,456,000	6.06	58,597,000	10,850,000	18.52	8.29
嘉義縣	78,477,000	1,076,000	1.37	89,563,000	1,059,000	1.18	93,813,000	10,334,000	11.02	4.52
臺南市	163,287,000	6,822,000	4.18	167,923,000	8,987,000	5.35	202,183,000	23,562,000	11.65	7.06
臺南縣	124,520,240	1,853,280	1.49	136,524,737	9,079,833	6.65	116,395,000	25,217,000	21.67	9.94
高雄市	274,252,000	3,450,000	1.26	312,501,000	3,523,000	1.13	329,517,000	38,346,000	11.64	4.68
高雄縣	210,666,000	39,660,000	18.83	265,971,000	58,939,000	22.16	320,333,000	97,782,000	30.53	23.84
屏東縣	169,806,000	5,122,000	3.02	154,574,000	34,751,000	22.48	186,721,000	88,149,000	47.21	24.24
宜蘭縣	50,428,000	12,990,000	25.76	60,265,000	19,073,000	31.65	53,663,000	30,888,000	57.56	38.32
花蓮縣	108,482,000	1,810,000	1.67	116,672,000	4,324,000	3.71	162,404,000	23,041,000	14.19	6.52
臺東縣	43,758,000	2,327,000	5.32	61,309,000	3,270,000	5.33	78,534,000	3,194,000	4.07	4.91
澎湖縣	18,977,000	1,017,000	5.36	23,624,000	2,542,000	10.76	33,216,000	6,457,000	19.44	11.85
金門縣	16,416,000	573,000	3.49	18,400,000	787,000	4.28	28,004,000	2,348,000	8.38	5.38

比率 = (運用於兒少保之經費／兒少福利決算經費) *100，(96 年度分母使用兒少福利預算經費)

第四節 兒少保護體系的人力資源議題

兒童保護的業務是人力密集的業務，但在兒保人力的配置上卻相當不足。根據受訪者表示，兒保體系之執行脫離不了錢與人，而前者的經費配置會影響後續兒保人力資源分配，當政府沒有太多經費時，故使得兒保人力受到限制，如有縣市反應，兒保人力的聘僱關乎當地政府財政狀況，當欲改善當地兒保服務時，最好的辦法就是增加兒保人力，但當地主計與財政單位秉持著「人力零成長」的狀況下，則沒有辦法擴張兒保社工人力，如下：

（研究者提問：那不夠為什麼不能增加人？那聽起來不是設算，是地方的問題？）「人事費用本來是地方很大部分，在地方財政不好情況，地方能做的就是人事費控管；那像我們社工大部分是約聘僱，約聘僱會被限縮，不能無限擴張，那人事費是地方自籌，所以主計也不同意增加，甚至未來可能減少，或遇缺不補。當然地方要增加人力不可能，所以案量負擔重，而這部份的問題跟首長有關，因為首長看社會福利，如果都是需要人力，可能沒有看到他的…，所以施政上不會增加人力，除非中央逼著。」（L4）

「行政院來講，社工人員的員額數不受百分之五，但現在縣市執行是上面一套，下面一套，那還是跟總員額卡住，上面說不受限制，但下面就說我不能成長，零成長，所以地方人事行政角度是不行的，所以不會管你社工這塊。那我發現社會司在這塊很弱，他對這塊，對縣市政府首長，並沒有非常大力去。但現在就是推人力有困難，為什麼不再多去講呢？但事實上這個需要跟人事單位去調，當時這六十個人要納編，對台北市佔掉很多人。那既然行政院這麼說，我們就接受，那其他縣市是怎麼樣？」（L1）

而根據鄭麗珍（2007）推估台灣社會工作專業人力推估的報告發現，世界主要國家（以美國為例），其保護性業務是一名社工配置 10~18 的個案；而以台灣兒保體系最常仿效的美國加州為例，在較高度危機的兒保緊急處理、家庭維繫、

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

家庭重整與兒童安置機構的個案量，範圍可從 9.9~16.4 配置一名社工，可見其社工配置比例的人力密集度，相關資料可見下表十三。

表十三：主要國家社會工作人力相對人口數（依福利服務類型）

類型	國家/地區	服務內容	相對人口數	
保護性業務	美國	成人保護	1 : 25	
		兒少保護（調查評估）	1 : 12	
	美國	兒少保護（追蹤個案）	1 : 18 (六個月內開案者不得超過一件)	
		兒少保護（調查+追蹤）	1 : 10 (高密度追蹤) +4 (調查)	
		兒童保護類型	1984 年調查	2030 年推估 最低個案量／理想個案量
	美國 (加州)	緊急回應與評估	322.5	116.1/68.7
		緊急處理	15.8	13.0/9.9
		家庭維繫	35.0	14.2/10.2
		家庭重整	27.0	15.6/11.9
		兒童安置	54.0	23.7/16.4
督導	美國	兒少保護	1 : 5	
		寄養家庭	1 : 5	

資料來源：鄭麗珍（2007）臺灣社會工作專業人力推估之研究，p16

而表十四則是呈現鄭麗珍（2007）評估臺灣社工人力短缺狀況，該研究推估公部門所需的社會工作人力應該有 3,539 人，但政府所聘任的社工人數（統計至 2007 年 9 月）總計僅有 2,308 人，短缺 1,231 人。表十五列出台灣各縣市的社工人力與短缺狀況發現，短少超過百人的縣市是台北縣，短缺 196 人；高雄市短缺 177，高雄縣短缺 112 人，這些地方以目前業務量與福利人口量來看，其服務輸送工作量相對於全國遠遠超過既有人力能夠負擔之範圍；而由人力短缺狀況（人力短缺相對比例）來看，超過百分之百的縣市依序為嘉義縣（187%）、嘉義市（145%）、宜蘭縣（142%）、南投縣（129%）與花蓮縣（108%），代表人力不足超過一倍，嘉義縣更足足逼近兩倍。

兒童及少年保護體系之政府職能分析

從整體人力短缺狀況來看，目前各縣市人力僅在理想狀況的二分之一至三分之一；而以全國狀況來看，目前人力短缺總平均達 54%，代表全國整體社工人力短缺一半，即須改善目前之人力配置。而在表中特別的縣市為雲林縣，雲林縣出現人力現況比推估人數多的狀況，可能是既有服務量較為不足，與未足額聘僱的情況所導致；或可說是社工負荷量較全國平均狀況來得合理，服務品質一般來說較為可期，但需要更深入的探討與訪查。假若不列計雲林縣，則全國應增加之社工人力將必須提升 1,231 人至 3,523 人（研究低推估量），才能讓服務品質有較佳的輸送與配置。

表十四：官方社工人力現況與本研究推估結果之比較

地區	推估社工人力 (a)	官方社工狀況 (2007 年 9 月) (b)	官方社工不足 數量 (c)	人力短缺相對 比例 (c/b) %
臺北市	464	412	52	13
高雄市	376	199	177	19
臺北縣	475	279	196	70
宜蘭縣	106	44	62	142
桃園縣	196	160	36	23
新竹縣	84	52	32	61
苗栗縣	81	57	24	42
臺中縣	143	112	31	27
彰化縣	141	95	46	48
南投縣	133	58	75	129
雲林縣	74	90	-16	-18
嘉義縣	115	40	75	187
臺南縣	115	64	51	80
高雄縣	275	163	112	69
屏東縣	172	114	58	51
臺東縣	54	42	12	28
花蓮縣	106	51	55	108
澎湖縣	27	27	0	0
基隆市	52	36	16	44

第四章 台灣兒童及少年保護體系的實施現況分析與困境發現

新竹市	72	58	14	24
臺中市	100	57	43	76
嘉義市	73	30	43	145
臺南市	89	52	37	72
小計	3,523	2,292	1,231	54
金門縣	13	13	0	0
連江縣	3	3	0	0
總計	3,539	2,308	1,231	54

資料來源：鄭麗珍（2007）臺灣社會工作專業人力推估之研究，p47

第五節 兒少保護體系的民間機關參與議題

在執行兒少保護體系的行動方案時，目前地方政府的作法往往是透過委託民間機構或組織來進行各項服務的輸送，但在研究訪談分析卻發現目前民間參與政府服務輸送的過程中產生了諸多困境，例如於政府補助的經費不夠充裕，民間團體社工人力受到剝削，社工個案負荷量高，工作項目繁多，與薪水不成正比，在待遇上是受到剝削的。再加上民間團體缺乏財務管理能力，(如中央之兒童局或地方之縣市政府) 無法將預算作最有效的運用。訪談內容如下：

「有 72% 的社工團體表示，因為委外社工受到剝削，這個剝削有一塊是因為政府給的錢少，另一方面則是非營利組織它本身不會管理。」
(D)

而在訪談過程中也發現，由於政府給予的兒少服務補助金額不足，但政府又要求民間需「做足一定比例」之服務，在政府要求與補助寡少的狀況下，挑選個案 (creaming) 的狀況便油然而生。有社福學者提到，目前因此尷尬的狀況下，導致由民間團體執行服務輸送將易產生只挑選容易的個案來服務 (cream skimming) 的現象，而排斥複雜難處理的個案。訪談內容如下：

「那這中間還有一個問題，creaming，就是挑選個案，就機構而言，你（政府）給我（民間）這些錢，那服務一個較複雜的個案還是要

兒童及少年保護體系之政府職能分析

多服務三個比較簡單的個案，我（民間）還有績效評估，為什麼我（民間）要去接受這樣的重擔呢？」(D)

而訪談過程中也發現，目前民間部門所存在的問題除了挑選個案使得較嚴重個案無法接受服務外，更因公部門缺乏有效監督機制，導致民間課責被稀釋的問題。當社會福利服務委外後，難以進行有效課責，原因係公部門缺乏有效監督民間機構成效的機制。將社福服務委託給民間執行，看似節省了人力，卻遺漏增加監督的人力。而政府也缺乏相關之監督工具，導致缺乏相關的考核。此外，民間團體與政府首長的政治也是一大缺口，當民間與政府首長關係良好時，更使得公部門無法有效監督民間機構。再者，優秀民間社福團體少，幾乎都是固定的機構在承接政府計畫，缺乏競爭性；也因為無其他優秀社福團體可以取代現有社福團體的位置，使得政府難以結束與成效不彰的社福團體的合作關係。而民間部門也因缺乏公權力，使得效能大幅下降，當民間機構缺乏公權力，難以取得民眾信任，往往遭受質疑，導致執行服務輸送的效能大幅下降。

「目前有三萬多個受關懷的團體，那你要需要幾個團體來作？目前我們已經擴張到六十幾個團體，然而這些團體是參差不齊的，那有辦法每一個都去管嗎？都去監督嗎？」(A)

「當一個政府的能力不夠，當公辦公營不行時，委外一樣不行，因為課責線拉的很遠，本來我（政府）是公半公營，雖然你（民間）可以說我（政府）沒效率，但是管我（政府）的公婆很多，現在到民間去，民間每個都是頭上有光環，民意代表罵不下去，我們（政府）碰到孩子在寄養家庭受養致死，如果是沒有通報就算了，現在是社工扮演上帝的角色，然後把他推入火坑，媒體有沒有去追究，沒有！因為它（民間團體）聲望很好，兩天的新聞一下就過去了，所以委外之後，課責是完全被稀釋掉的。公辦民營到最後，變成命運共同體，你幸福我快樂，我（政府）不用去管你，只要你（民間）不要捅出婬子就好了。那為什麼呢？因為我（政府）管了我的老闆（縣市首長）會罵我，我的老闆（縣市首長）跟團體（民間團體）很好，我（政府社福單位）管了老闆（縣市首長）會罵我。再來，就是如

果說你這個團體做的不好，我可以將你 fire 掉嗎？不行，因為我（政府）沒有備胎，那需要幫助的兒童怎麼辦。政府完全把自己放在一個困境中，自綁手腳。」（D）

「民間很大的一個問題就是沒有公權力，但是兒保這塊就是需要政府的公權力，剝奪親權，但是在執行剝奪親權這塊一定要有法律在後面支撐，以及具有公權力，否則父母一定不服氣。」（D）

第六節 結語

綜上所述，可以發現台灣的兒童保護體系在兒保業務的中央與地方分工、兒童保護體系、財政收支劃分、人力資源配置與民間參與上有諸多狀況。在中央與地方爭論兒保業務時，中央已經在統籌分配款中配置兒童保護業務的經費，但由於中央缺乏調控經費權力，在無法管控兒童保護經費的配置下，以致失去中央委辦地方的職能分工效能發揮，也導致中央與地方政府經常為了兒童保護業務為了經費足夠與否發生許多紛爭，而不足的經費配置最後也導致地方政府在執行兒童保護業務方面大打折扣。而在兒童保護體系上可以發現，台灣的兒童保護體系基本上呈現「百花齊放」的狀態，在政府缺乏司法監督與課責架構下，這樣的分歧情況也使得政府難以監督與介入；而當中央需要召開相關會議時，地方因承辦單位的不同也恐使得橫向聯繫無法達成，在各地兒保模式與單位不同的狀況下，恐難推動全國一致的兒保服務與保障合理之兒保品質。而關於財政配置架構下，原先的法源架構，使得位階不同的各縣市所拿回的財政所得狀況不一，導致地方政府常常捉襟見肘，而在此窘境下，也使得各縣市對於各種支出有著政治的思考，如以兒保為例，即可了解各縣市對於兒保所投入的經費配置是不一的，在財政狀況較佳的縣市，地方首長較願意投諸兒保經費；但財政不佳的縣市往往縣市首長會將經費挪用，而在中央缺乏監督下，也使得縣市首長運用經費的政治性頻頻出現。而在人力資源配置下，在各縣市政府秉持著人力零成長的口號下，使得各地政府員額難以擴增，但兒保身為一人力密集的保護性專業，卻受到財政與主計的框架下難以拓展，也使得我國保護性人力缺口達到一半以上，如此人力缺口當然無法確保兒保品質的提升；另外，由於保護性業務大多來自於新手社工，在高度

兒童及少年保護體系之政府職能分析

壓力下，社工人員承受極大的壓力，在案量急速膨脹但人力持平與薪資低廉下，使得每位社工的個案負荷直線上升，而也因缺乏督導，使得兒保社工人力頻頻流失，更造成兒保品質的低落。最後在民間部門參與上，民間為參與兒保業務的重要夥伴，但由於中央並沒有給地方合理財政配置，導致地方政府進行委外時，極想要把這「燙手山芋」給予民間單位處理，民間部門在地方政府未給適當的經費時，往往出現篩案的狀況，但此時卻又缺乏監督架構，使得兒保品質無法成長。簡言之，我國兒保品質的低落其實為一骨牌效應，當中央無法進行合理配置時，便導致各級政府之間的關係呈現層層剝削的問題。

第五章 結論與建議

「兒童是國家未來的主人翁」，兒童生活環境的品質事涉國家未來發展的成敗，政府應積極致力於營造一個良好的保護性環境（Landgren, 2005）。兒童及少年受虐事件影響的不僅是兒童受創傷害，有時更是攸關生命存亡的重大事項，實在不宜以一般社會福利救濟事項等同看待。以目前台灣的政府職能分工來看，兒童及少年保護在事務的性質上被列為兒童福利業務，被視為「地方自治事務」應完全由地方政府自行辦理，以致 25 個縣市政府、25 個執行模式，以致受虐的兒童及少年會因縣市首長的施政優先順序而有不同的對待，甚至有些已經通報的兒童及少年致死。從本研究的各項文獻資料分析和焦點訪談分析，中央、地方與民間部門針對兒童保護體系需要有更明確的角色分工，而中央政府為了促成地方政府與民間部門的執行效能應該在財政經費上有更合理的配置。在參考英美兩國的兒童保護體系的執行經驗，都可以看出要促使中央與地方政府貫徹兒童保護相關法規所範定的執行任務最終都需要司法體系的介入和監督，這倒是台灣目前比較少見的。

第一節 結論

從台灣目前的兒少保護體系的政府職能分工來看，中央政府定位兒童保護體系是地方的社會福利事務，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主導職能和人事財政的介入。所以，兒童及少年保護體系究竟是否適合中央直接辦理？抑或是地方自行辦理以貼近在地的需求？或者是採取「中央委辦地方」的方式更適當？因此，本研究先就這三種職能分工模式的利弊進行討論。

首先，如果兒童及少年的保護業務由中央政府直接辦理而言，其優點在於中央可以直接進行服務輸送，且能確保財源及人員無虞，並且使服務輸送得到的質量各地是一致的。如下：

一、中央法令直接執行，命令貫徹一致：兒少保護業務若由中央直接承辦，中央

兒童及少年保護體系之政府職能分析

將於接到個案通報後，馬上進行公權力的行使，從中央派人員進行處理，命令迅速貫徹，無多層級監督的問題。

二、確保財政來源、社工人力無虞：中央統一規劃統籌財源和人員問題，針對財源人員進行彈性調配，財源及人員的短缺問題也立即因應。

三、各地兒童及少年均可得到相同的服務：由中央統一執行公權力，對每位兒童及青少年進行同等的保護，較無差別待遇。

然而，中央直接辦理也面臨了仍需保障地方自治的困境，中央對於兒少保護此一較為基層的領域也需考量鞭長莫及的問題，缺點整理如下：

一、未顧及地方自治發展：地方自治是地方政府發展自身職能不可或缺的，因此中央政府應培植地方政府的職能，而非是剝奪地方權限。

二、中央與地方距離遙遠，鞭長莫及：兒少保護業務多屬基層，中央官員不如地方官員熟稔地方基層的生態和現況，若發生重大個案時，中央恐將鞭長莫及，將無法於第一時間處理兒少保護業務。

如果採行「中央委辦地方」的作法是由中央制定法規，地方依照法規進行業務辦理，中央具有監督權，並挹注執行業務所需的財源，這其實就是目前兒童及少年福利法所規範的模式。此種方式各自分工，具有效率，中央的監督權將可考核地方業務績效，督促地方政府改進職能。優點如下：

一、具有高度人民身體生命健康財產之危害，委辦較能充分掌握業務的徹底執行：中央訂定統一法規，委託地方執行，將能達到效率，也能維持人民生命安全的高度保障。

二、具有監督掌控權：中央依照法規監督地方執行，對地方的缺失進行指導和懲處，使全國人民均接收一致性、標準化的保護服務。

然而，由於台灣目前地方政府的體質並不健全，尤其是兒少保護的業務一直未能受到地方政府首長的重視，配置財源不足，人力也明顯短缺，地方政府一直視此委辦業務為燙手山芋，而中央政府受限於地方自治法的限制無法落實其監督

權。其缺點如下：

- 一、**地方自籌財源能力不一，社工人員數目也有落差**：各地籌措財源的能力與社工人員配置均有所落差，針對中央的要求，各地並不能達到相同的效能。
- 二、**中央監督權難以深入**：因地方仍需負擔 40% 的財源，因此地方往往以財源不足無法達到高效能的理由作為績效不加的藉口，中央也因此無法有效監督控制地方的執行績效。
- 三、**地方自我課責能力低**：體質較差的地方政府對於自我課責的能力較低，對於中央委辦的事務未必能夠進行有效的服務輸送。
- 四、**難以激發地方自己設計多元服務方案**：地方政府習以辦理中央委託方案，難以激發地方自己設計多元服務方案，且地方社工人力不足，更無多餘心力進行新方案的規劃。

最後，地方政府大多支持兒少保護業務是由中央政府自己主導，但不反對因地制宜來執行兒少保護的工作，期待中央在人事和財源上充分挹注。優點如下：

- 一、**因地制宜**：兒少虐待防治若歸屬於地方自治事務，將促使各地方自行規劃保護業務，針對當地的習慣和風俗進行研討並對症下藥。
- 二、**整合當地資源，提供快速有效的服務**：兒少保護業務是相當基層的，且必須結合許多當地的資源，例如警政、教育、社福等領域，將兒少保護業務交由地方自行規劃負責，將能快速整合資源，派遣人力進行處理，對於問題立即改善。

然而，受虐兒少涉及人身安全，每個國民都應享有同等的待遇，不因所處地域的不同而有所差異，然因各地方政府財政能力的不同，可能會產生各地服務輸送不同的情況。若兒童保護業務由地方自治的將產生的缺點如下：

- 一、**各地服務不一**：各地方政府財政能力的不同，容易產生財政能力較好的地方政府提供足夠的財源和人員，所提供的服務也相對的較好，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。

兒童及少年保護體系之政府職能分析

二、缺乏監督課責機制：地方自治自籌方案，自行辦理，而課責也交由地方民意機關自行監督，兒童保護此一議題容易受選票考量，是較不受民意代表重視的議題，因此除非發生重大兒虐案件，否則容易遭受民意代表的忽視。

茲將這三個兒童及少年保護的實施模式之優缺點羅列於表十六中，由這個表中可以看出要兼顧地方政府的執行效率、中央政府的監督課責，事涉人身安全的兒童及少年的人身安全事件，每個國民都應享有同等的待遇，不因所處地域的不同而有所差異，採取「中央委辦地方」模式可能是較佳。

表十五：中央辦理、地方自治與委辦優缺點比較表

項目	優缺點	優點	缺點
中央直接辦理		<ol style="list-style-type: none">1. 中央法令直接執行，命令貫徹一致。2. 確保財政來源、社工人力無虞。3. 各地兒童及少年均可得到相同的服務。	<ol style="list-style-type: none">1. 未顧及地方自治的發展。2. 中央政府的服務鞭長莫及，無法發揮地方兒童保護的效率。
委辦		<ol style="list-style-type: none">1. 具有高度人民身體生命健康財產之危害，委辦較能充分掌握業務的徹底執行。2. 具有監督掌控權。	<ol style="list-style-type: none">1. 地方自籌財源能力不一，社工人力配置不足。2. 中央監督權難以深入。3. 地方自我課責能力低。4. 難以激發地方自己設計多元服務方案。
地方自治		<ol style="list-style-type: none">1. 因地制宜發展各自模式。2. 整合當地資源，提供快速有效的服務。	<ol style="list-style-type: none">1. 各地服務標準不一。2. 缺乏監督課責機制。

資料來源：本研究自行整理

在「中央委辦地方」的模式下，中央、地方與民間部門針對兒童保護體系均應該有更明確的角色分工，中央對於相關執行經費的配置應該充足，人力配置應該適當，監督評估應該積極。簡要歸納成下列三點重點：

一、建立人力與專業：改善兒少保護體系的首要之務在於「人力」與「專業」。目

前各地方政府的社工人力配置依各地之財政能力強弱而有所不同，財政能力較強的縣市，如台北市，便會重視兒童保護事項，並對於該處理的準則有明確的想法。「專業」是每個地方政府官員都應具備的要件，主事者對於兒童保護的專業足夠的話，將會提昇執行的效果。

- 二、**建立指導方針**：中央應建立指導方針，規劃詳細的流程，並區分出緊急重要事項，由政府親自執行，待一切進入軌道，再銜接交由地方去辦理。而針對各地兒保體系百花齊放的狀況，中央可針對此狀況指派一相關主責單位，避免各個縣市不同調的狀況發生，並積極連結各縣市的兒保專門負責單位，形成聯繫網絡。
- 三、**減輕地方對於財政預算之負擔**：兒保業務屬相當基層的業務，由中央直接派社工執行業務，難免遭遇鞭長莫及之窘境，因此由地方政府去處理兒保業務有其必要性，但關於財政預算中央應改變原有六四比例劃分，給地方政府較寬裕的預算，中央政府也可利用預算控制監督地方政府作爲。

第二節 原則

依據上述的結論，本研究先提出兩種兒童保護體系在各級政府職分工的原則，作為中央政府在建制兒童保護體系的參考架構。

一、原則一：「強化委辦性質」

(一) 中央積極訂定兒少保工作標準作業流程，融入福利績效考評

由於兒童及少年保護牽涉人身安全，故中央可學習美國修法過程，引進司法監督與配套加強兒保執行率，或效法英國加強兒少保法律地位位階，英國雖行使多元共治，但中央介入程度仍較高；而法律本身修正其地位與角色，訂定兒童保護標準作業流程與相關程序，明定各部會與機構之相關職責，釐清各角色之執掌。而兒保法律本身也需融入現行之福利績效考評，並加強兒保監督，效仿美國 CFSRs 或英國中央評估標準要點，積極輔導地方兒童保護成效。

(二) 中央訂定合理社工案量負荷比，強化兒少保社工人力量質提升

兒童及少年保護體系之政府職能分析

在鄭麗珍（2007）的社工人力推估中可發現，主要先進國家，以台灣最常仿效的美國兒保體系為例，美國兒保社工與個案的案量負荷比（caseload ratio）大約是 1：20 附近，但經過焦點訪談的了解後發現，許多縣市兒保個案絕大部份皆超過此理想標準；而民間兒保單位更提及由於政府補助不佳，故民間許多執行官方兒童保護的機構大多都會「篩案」（creaming）；而兒保實務場域由於需要大量人力與訓練，但進入兒少保護之社工大多屬於新手，故社工人力質量不佳，再加上政府補助與態度低落，使得兒保執行率差強人意。故此，中央應改變現有模式，積極訂定社工案量負荷比，確保社工人力質量與配置齊全。

（三）中央與地方可仿效英國強化兒少保護委員會之監督能力與相關職責

英國之兒少保護在 2004 年通過修訂兒童福利法，讓兒童保護體系趨向完備，包括任命獨立的兒童保護官、安排機構間的新夥伴關係、確定地方兒童保護委員會法源依據、兒童保護程序的詳盡規定等。在 2004 年兒童福利法通過後，兒童保護業務的中央主管單位逐漸由衛生部移向對兒童及少年更具有影響力的教育行政單位來統籌，並派任一位兒童局長指揮全國兒童保護業務。在地方層級，成立「地方兒童保護委員會」，負責地方相關機構的整合協調處理程序、調查個案、機關間爭議和轉介功能協調。委員會工作內容包括：夥伴合作、計畫和委任的策略連結、決策、組織架構、變革管理、整合過程／體系、整合和發展服務、財政管理、監測和評估、課責等。故此臺灣可仿效英國模式，強化兒少保護委員會之監督與相關職責，提供完整與綿密的兒童保護網絡。

二、原則二：「擴大指定補助款」

（一）中央訂定標準作業流程作為改進及監督地方兒少保體系的執行效率

中央透過擴大指定補助款框定兒童保護經費配置，並訂定標準作業流程，設定相關兒童保護服務措施與指標，作為改進與監督地方兒童保護的執行程度與效率。在近與監督配套上，中央可學習美國引進司法監督與配套加強兒保執行率，或效法英國加強兒少保法律地位位階。更重要的是，兒童保護之標準作業流程不可淪為行政程序，而是有明確之作業指標與評估架構可供各縣市參考與執行。

(二) 中央運用經費作為促進地方政府積極建構公私部門夥伴關係的誘因

由英國的多元共治經驗發現，英國政府透過積極與地方建立夥伴關係，並結合民間團體和個體的力量，發揮社群夥伴間的整合機能（即中央、地方政府及民間團體參與決策和公共事務合夥多元共治）；而民間的兒少保護委員會，以及在 2004 年政府提出的「兒童信託聯盟」計畫，透過政府的經費挹注，鼓勵各地方政府成立「兒童信託聯盟」，負責計畫、委辦和確保發展一套整合性和合作性的兒童服務輸送系統，促請相關服務提供機構彼此合作和分享資訊，建立一個夥伴式的合作治理模式。在 2004 年英國政府首先通過成立有 35 個 Children's trust 的實驗計畫，並於 2006 年進行相關評估。根據此評估報告顯示，許多地方政府打破原有的地理疆界進行跨區的合作，但大多數的工作範圍仍是跟地方政府的轄區一樣，各地的「兒童信託聯盟」委員會工作內容包括：夥伴合作、計畫和委任的策略連結、決策、組織架構、變革管理、整合過程/體系、整合和發展服務、財政管理、監測和評估、課責等。也許台灣可訪效英國模式，建立中央與地方的兒童保護互助體系，建立並強化兒童保護的網絡。

(三) 中央針對兒少保社工人力與經費給予充足配置，積極介入社工人力的培訓和督導

根據焦點訪談分析發現，各縣市的社工人力接產生不足的現象，正呼應了鄭麗珍（2007）的社工人力推估研究。研究中發現，以低推估的方法，各縣市之社工人力仍短缺約 1200 名社工人力，不足比率達 54%，但目前縣市政府若要增加社工人力則受到縣市政府主計與財政的框架。在個案量激增，需要社工保護人力增加的情況下，卻受到縣市政府「人力零成長」的政策宣令，使得縣市政府無法擴增社工員額，故使得某些縣市兒保成效低落。為了提升各縣市政府的兒童保護執行與品質，政府應給予經費的充足配置；而在人力控管方面也要考慮是保護性需求與人身安全的命題下，盡力給予充足人力配置，以達憲法「保護國民生命與安全」之目的。另外由於兒保業務屬於高壓場域，需要較資深之社工進入以提高兒保密度與質量，故政府可學習美國兒保社工養成方法，積極介入兒童保護社工的訓練與培養，並透過督導方式提升兒保社工的專業量質，讓兒保服務品質有較全面性、整合性的服務方案與配套。

第三節 政策建議

本研究也依據國外兒童與少年保護之政策經驗，並焦點座談與專家訪談之意見，依短、中長程性質，針對我國兒童保護體系提出相關之行動方案建議，來作為我國相關兒童保護體系之施政參考：

一、短程建議：

(一) 兒童局應建立兒少保護工作的標準流程：(兒童局/社會司)

為了盡可能地維繫各縣市政兒少保護體系運作的一致性，中央政府「兒童局」可依照兒少保護流程中的事項緊急性程度進行相關執行單位的職能劃分，並訂定各項職能的工作標準作業流程指導方針，釐清與兒少保業務相關部會的角色職掌。同時，中央政府兒童局應仿效美國兒童局所推動的「兒童與家庭系統審核標準」(CFSRs)的品質監督機制，依據上述指導方針引導各縣市政府執行兒少保護業務，針對執行不利的地方政府要求擬定改善計畫，並監控該項改善計畫的落實。為了激勵與監督地方政府的執行力，中央政府兒童局應將上述兩指導方針和審核項標準列入績效考評項目，由於該考評業務劃歸內政部社會司負責，兒童局應連同該單位進行福利績效考評項目的調整。

(二) 兒童局成立「兒少保護訓練團」定期巡迴地方政府：(兒童局/社會司)

為落實兒童及少年福利法規範地方政府的執行業務角色，中央政府兒童局應仿效美國兒童局體系加強地方兒保服務體系的督導與協助。中央政府兒童局可廣邀專家學者組成訓練團，巡迴地方了解地方兒保實務與困境，協助地方自行發現問題，輔導其自行解決問題的能力，因地制宜解決地方兒保問題。

(三) 兒童局應該訂定合理的社工案量負荷比：(兒童局/人事行政局)

為了降低兒兒童少年的受虐風險，中央政府兒童局應協同人事行政局根據實際服務所需的任務分析，精準的推估合理的個案負荷量比。由於社工人力事屬地方政府職權，中央政府應該協助地方政府充實社工人力，並透過福利績效考評機制落實個地方政府的合理社工人力配置。為了激勵社工參與保護性業務，中央政府也應致力於提高足夠的薪資誘因，改善社工勞動條件，給予足夠的專業知能訓練和人身保護。

(四) 兒童局研究兒少保護主責單位的組織規格建議：(兒童局/人事行政局)

為了降低百花齊放的縣市政府兒少保護體系組織設置，中央政府兒童局應該協同人事行政局研究發展各縣市政府兒少保護主責單位的職能規格與人事配置標準，從一開始的通報、成案調查、服務輸送到追蹤處遇等服務流程，提出有關人力配置、個案負荷比例，作為各縣市政府設立兒少保護體系的參考架構。

(五) 兒童局積極規劃優秀兒保社工的養成以提高社工素質：(兒童局/社會司)

為了確保相關兒少保護單的社工人力之量質提升，兒童局應該協同社會司發展社工人力專業訓練課程，規劃兒保社工的養成計畫，經常舉辦兒少保訓練的工作坊、相關工作訓練課程或個案研討，加強兒少保社工的督導，提昇兒少保社工的專業知能，提高社工人力的穩定度。

二、中長程建議：

(一) 協助地方政府成立「兒童信託聯盟」：(兒童局/主計處)

為了提高兒少福利的公私部門之參與度，中央政府兒童局可參考英國多元共治模式，協同主計處發展誘因與機制方案以鼓勵地方政府與民間部門成立「兒童信託聯盟」，聯合發展地方的兒少保護通報與預防體系，結合社區的力量，充分運用地方資源，加強網絡的建立，落實兒少虐待防護的通報與預防機制。

(二) 重新檢討規劃現行兒少保預算分配 (財政部/主計處)：

中央政府財政部應該協同主計處精算各縣市政府推動兒少保護業務所需的經費，合理規劃中央地方政府負擔比例，訂定合理的總額預算比例，規範地方政府推動兒少保護業務的預算下限比例，保障合理兒少保護體系所需的經費配置。同樣地，中央政府財政部應根據主計處有關合理社工人力的推估，規範地方政府配置合理社工人力所需的預算下限比例。

(三) 成立中央到地方連線的「兒童少年保護委員會」：(內政部/其他相關部會)

為了確立中政府與地方政府之間的連線，中央政府內政部可以仿效英國在中央與地方政府成立「兒童及少年保護委員會」，組成成員在中央為內政部兒童局、教育部、衛生署、警政署、司法院、民間兒少福利倡導組織等，在地方則為各地方政府的兒少保相關之公私部門，包括兒童局、地方兒少保官員、警察

兒童及少年保護體系之政府職能分析

局官員、學校代表、與兒少保相關之非營利組織、醫院代表、衛生局相關人員等，定期開會貫通資訊管道，密切的發展橫向及直向聯繫合作，針對兒少保政策和業務進行檢討，對於重大個案缺失，釐清各機關責任歸屬，並負有責任承擔積極負責義務。

(四) 引進司法體系的監督規制功能：(司法院/中央相關部會)

從英美兩國針對兒童保護體系的監督來看，英國的政府體制是由上而下的監督管道，例如地方自治並無憲法的保障，地方政府的職權來自國會的賦予，中央可隨時接管地方主管事項，當地方不履行或怠忽履行其任務時，中央得經適當調查後宣告地方團體之不履行，對事項進行處置，如果地方不遵守該命令時，則可由中央部會取得法院的命令（職務執行令 *mandamus*）加以強制，甚至對地方自治團體成員課以罰金或以污辱法庭之罪名被逮捕。在美國，主管兒童保護業務在中央設有兒童局主管，聯邦負責訂定兒童保護相關立法，聯邦透過專款補助與工作標準流程發展來規範州政府的兒保執行，州政府與地方層級主導兒童福利與兒童保護的實際運作，州政府官員必須進行經費管控，也需要訂定相對應的兒童保護法令，法院因此依法監督地方的執行。基於此，台灣未來在修訂兒童及少年福利法時，應引進司法體系的介入，不僅是在兒童受虐事件執行司法調查和強制法令，還需要在監督和規制各縣市政府在執行兒童及少年福利法規時的效能。

參考文獻

中文部分

王育敏(2006),從兒童福利發展現況論政府組織改造,社區發展季刊,113:78-87。

內政部兒童局(2008),組織簡介,<http://www.cbi.gov.tw/>,檢視於2008/04/11。

仉桂美(2001),財政收支劃分法對地方財政之影響,立法院院聞,29:4,p48-62。

李欽湧(1998),美國兒童福利的政策取向,收編於美國兒童福利的借鏡,二十一世紀基金會主編,台北:中華徵信。

李燕俐(2005),國家對兒童態度的轉變—以台灣兒童福利行政與法制發展為中心,國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

呂文成、景瓊如(2002),中美兒童保護服務之比較—以兒童虐待為例,兒童福利論叢,6,145-198。

余漢儀(1996),兒童虐待:現象檢視與問題反思,臺北:巨流。

林健次、蔡吉源(2003),地方財政自我負責機制與財政收支劃分,公共行政學報,9,p1-33。

邱汝娜(2003),我國少年福利政策推行現況與未來展望,社區發展季刊,103:4-15。政府改造工程(2008),行政院組織法修正草案總說明

<http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=485&ctNode=58>,檢視於2008/04/04。

美國兒童局(2008),

兒童及少年保護體系之政府職能分析

http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/aboutcb/about_cb.htm，檢視於 2008/09/29。

紀俊臣（2001），地方制度法修正後財政收支劃分法之新策略，研習論壇，7，p8-20。

徐仁輝(2007)，多層次治理與財政收支劃分，財稅研究，39:2，p27-37。

財團法人國家政策研究基金會(2008)，社會福利行政及其福利作為的論述考察－以內政部兒童局為例，

<http://www.npf.org.tw/article-4006-2.html>，檢視於 2008/03/28。

秦書彥（2000），中央與地方關係之歷史檢視與改革之道，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

莊文忠（2006），書評：Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour，台灣民主季刊，3 (2)：197-202。

黃世鑫（2002），財政收支劃分法修正爭議－論統籌分配稅分配權限之歸屬，月旦法學，84，p87-95。

黃耀輝（2006），中央統籌分配稅款對調節地方財政之成效評估，行政院研考會委託研究報告。

陳武雄（2003），兒童及少年福利法之剖析，社區發展季刊，102:131-143。

陳欽賢、林奕仁(2006)，財政收支劃分法修正對地方政府財政之影響，財稅研究，38：1，p156-178。

曾巨威（2004），地方財政能力與教育經費負擔之分攤機制，人文及社會科學集刊，16：2，p197-239。

張正修（2000），地方制度法理論與實用，台北：學林出版社。

張其祿（2003），我國地方政府財政地位之經驗研究，公共行政學報，8，p99-122。

參考文獻

- 許宗力等（1995），地方自治之研究，台北：國家政策研究中心。
- 彭淑華（2007），發展兒童及少年保護個案家庭處遇服務模式之研究，內政部委託研究報告。
- 葉郁菁（2003），英國兒童局（The Child Support Agency）組織、功能與未來發展目標之介紹，兒童福利期刊，4：265-276。
- 葉嘉楠（2003），財劃法修正與地方財政的未來，中國行政評論，12：4，p205-228。
- 曾明德（2004），我國中央與地方府際關係之分析，國立大學國防管理學院法律研究所碩士論文。
- 楊秀娟（2002），如何健全社會福利之組織體系，社區發展季刊，89：5-13。
- 趙永茂（2007），英國地方治理的社會建構與發展困境，歐美研究，37（4）：593-633。
- 趙永茂（2001），英國的府際關係，中國地方自治，54（7）：4-23。
- 蔡茂寅（2006），地方自治之理論與地方制度法，臺北：新學林。
- 劉文仕（2004），地方制度改造的憲政基礎與問題，臺北：學林。
- 賴月蜜（2003），兒童及少年福利法合併修法之歷程與爭議－民間團體推動修法之經驗，社區發展季刊，103：50-65。
- 戴龍輝（2003），財政收入支劃分，主計月刊，573，39-47。
- 蘇麗瓊、鄭文義（2006），中央政府組織改造與內政部社政組織的因應，社區發展季刊，113:44-54。

英文部分

Bachmann, M. O. et al. (2003). What are Children's Trusts? Early Findings from a National Survey, *Care, Health and Development*, 32

兒童及少年保護體系之政府職能分析

(2) :137-146.

Conlan T. (2006). From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations, *Public Administration Review*, 66(5): 663-676.

Department of Health (2008). National service frameworks, <http://www.dh.gov.uk/en/Healthcare/NationalServiceFrameworks/index.htm>, search on July 7.

Every Child Matters (2007). National Evaluation of Children's Trust Pathfinder's Final Report.
<http://www.everychildmatters.gov.uk/strategy/nect/>, search on July, 5.

Gaskins, Richard (1993). Comprehensive Reform in Child Welfare: The British Children Act 1989, *Social Service Review*, 67 (1) :1-15.

Harrison, Christine (2006). The contemporary child protection system in the UK: an overview. International Conference on Child and Youth Protection Practice Model Conference, Taipei, Taiwan, October 18-19.

Landgren, Karin (2005). The protective environment: Development support for child protection. *Human Right Quarterly*, 27 (1) : 214248.

London Safeguarding Children Board (2008). About The Board, http://www.londonscb.gov.uk/about_the_board/, search on June, 9.

National Evaluation of Children's Trust Pathfinder's Final Report (<http://www.everychildmatters.gov.uk/strategy/nect/>)

Raymond S. Kirk (2007), An Introduction to the U.S. Child Protection System: Its Underlying and Changing Ideologies and Political/Culture Context. International Conference on Child and

參考文獻

Youth Protection Practice Model Conference, Taipei, Taiwan, October 18-19.

Raymond S. Kirk (2007), Child and Family Service, and the Challenges of Providing Child Protection Service in the United State. International Conference on Child and Youth Protection Practice Model Conference, Taipei, Taiwan, October 18-19.

Walters, Helen (2007) . An Introduction to the Child Protection System in the UK, www.nspcc.org.uk/Inform/resourcesforprofessionals/InformationBriefings/childprotectionsystem_wda48949.html , search on May, 25

兒童及少年保護體系之政府職能分析

兒童及少年保護體系之政府職能分析

附錄一：九十六年度兒童及少年保護體系各縣市政府兒保經費配置總表

		94年度			95年度			96年度預算數	預算增減比較		
		預算數	決算數	執行率	預算數	決算數	執行率		94/95比	94/96比	95/96比
臺 北 市	合計1	1,535,678,572	1,216,895,467	79.24%	1,374,516,965	1,117,190,843	81.28%	1,477,035,679	-10.49	-3.82	7.46
	兒童及少年保護個案處遇服務2	134,218,972	127,508,023	95.00%	149,199,494	108,978,664	73.04%	205,193,573	11.16	52.88	37.53
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	122,155,183	111,578,511	91.34%	144,977,138	140,404,545	96.85%	146,346,585	18.68	19.80	0.94
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	17,808,000	5,104,732	28.67%	18,000,000	NA	NA	1.08
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	134,218,972	127,508,023	95.00%	100,421,136	90,379,022	90.00%	153,116,039	-25.18	14.08	52.47
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	8,709,338	4,292,592	49.29%	11,816,514	NA	NA	35.68

1 合計：各縣市政府兒少總經費配置

2 兒童及少年保護個案處遇服務經費 = (1) 辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務 + (2) 辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助 + (3) 兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇 + (4) 增聘兒少保護社工人力計畫等四項合計經費

附錄

臺 北 縣	合計	529,971,500	476,331,139	89.88%	512,495,100	484,505,126	94.54%	519,234,000	-3.30	-2.03	1.31
	兒童及少年保護個案處遇服務	193,083,080	163,061,504	84.45%	237,331,900	185,686,020	78.24%	310,042,090	22.92	60.57	30.64
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	38,342,000	31,317,000	81.68%	39,305,000	32,990,000	83.93%	67,449,000	2.51	75.91	71.60
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA!	36,744,900	3,079,000	8.38%	62,397,000	NA	NA	69.81
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	154,741,080	131,744,504	85.14%	156,622,000	146,527,468	93.55%	154,478,120	1.22	-0.17	-1.37
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	4,660,000	3,089,552	66.30%	30,917,970	NA	NA	563.48
桃 園 縣	合計	137,550,000	100,061,544	72.75%	178,465,600	155,618,642	87.20%	200,291,500	29.75	45.61	12.23
	兒童及少年保護個案處遇服務	400,000	380,593	95.15%	24,724,600	13,645,443	55.19%	43,096,500	6081.15	10674.13	74.31
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	NA	NA	NA	2,000,000	1,148,738	57.44%	3,000,000	NA	NA	50.00
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA!	12,258,900	6,376,240	52.01%	20,817,000	NA	NA	69.81

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	400,000	380,593	95.15%	2,000,000	1,975,991	98.80%	2,400,000	400.00	500.00	20.00
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA!	8,465,700	4,144,474	48.96%	22,382,000	NA	NA	164.38
新竹市	合計	67,987,000	59,292,000	87.21%	73,047,000	59,454,000	81.39%	83,148,000	7.44	22.30	13.83
	兒童及少年保護個案處遇服務	7,518,000	6,716,000	89.33%	9,352,000	7,587,000	81.13%	16,500,000	24.39	119.47	76.43
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	1,282,000	850,000	66.30%	1,241,000	1,225,000	98.71%	2,418,000	-3.20	88.61	94.84
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA!	831,000	321,000	38.63%	4,320,000	NA	NA	419.86
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	6,236,000	5,866,000	94.07%	6,686,000	5,972,000	89320.97%	6,794,000	-99.89	8.95	1.6
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	594,000	69,000	11.62%	2,968,000	NA	NA	399.66
新竹縣	合計	57,308,000	52,475,247	91.57%	73,584,200	68,450,926	93.02%	91,954,000	28.40	60.46	24.96
	兒童及少年保護個案處遇服務	7,783,000	6,271,888	80.58%	16,611,200	13,922,433	83.81%	23,490,000	113.43	201.81	41.41

附錄

	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	3,618,000	1,578,000	43.62%	7,536,000	NA	NA	108.29
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	7,783,000	6,271,888	80.58%	11,810,000	11,675,909	98.86%	10,509,000	51.74	35.03	-11.02
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	1,183,200	668,524	56.50%	5,445,000	NA	NA	360.19
苗栗縣	合計	92,309,000	85,760,934	92.91%	98,977,137	100,846,138	101.89 %	104,813,000	7.22	13.55	5.90
	兒童及少年保護個案處遇服務	16,610,000	17,072,208	102.78 %	18,250,775	20,088,117	110.07 %	28,719,000	9.88	72.90	57.36
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	NA	NA	NA	100,000	86,000	86.00%	100,000	NA	NA	0.00
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	750,000	125,100	16.68%	7,668,000	NA	NA	922.40

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	16,610,000	17,072,208	102.78 %	16,915,975	19,645,161	116.13 %	16,596,000	1.84	-0.08	-1.89
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	484,800	231,856	47.83%	4,355,000	NA	NA	798.31
臺 中 市	合計	158,022,000	153,274,000	97.00%	191,499,000	182,080,000	95.08%	209,235,000	21.19	32.41	9.26
	兒童及少年保護個案處遇服務	3,000,000	2,092,055	69.74%	7,724,000	7,261,338	94.01%	14,584,000	157.47	386.13	88.81
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	3,000,000	2,092,055	69.74%	3,000,000	2,999,234	99.97%	3,000,000	0.00	0.00	0.00
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA!	NA	NA	NA	4,277,000	NA	NA	NA
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	3,000,000	2,092,055	69.74%	3,000,000	2,999,234	99.97%	3,000,000	0.00	0.00	0.00
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	4,724,000	4,262,104	90.22%	7,307,000	NA	NA	54.68
臺 中 縣	合計	254,897,000	217,989,779	85.52%	311,849,062	248,008,424	79.53%	347,116,000	22.34	36.18	11.31
	兒童及少年保護個案處遇服務	4,884,000	3,910,510	80.07%	30,232,531	19,474,167	64.41%	48,764,000	519.01	898.44	61.30

附錄

	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	2,827,000	1,377,510	48.73%	3,002,531	2,549,767	84.92%	4,200,000	6.21	48.57	39.88
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA!	12,078,000	4,848,400	40.14%	18,117,000	NA	NA	50.00
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	4,057,000	2,533,000	62.44%	9,986,000	8,220,000	82.32%	15,557,000	146.14	283.46	55.79
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	5,166,000	3,856,000	74.64%	10,890,000	NA	NA	110.80
	合計	98,216,000	90,386,000	92.03%	187,705,000	175,676,106	93.59%	188,264,000	91.11	91.68	0.30
彰化縣	兒童及少年保護個案處遇服務	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	NA	NA	NA	22453000 (含 墊付 37420000)	NA	NA	NA

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	3402000	1442519	42.40%	7198000	6998200	97.22%	3231000	111.58	-5.03	-55.11
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA!	2136000	366247	17.15%	16748000 (含墊付2136000)	NA	NA	NA
南投縣	合計	47,709,000	43,986,000	92.20%	53,258,000	49,102,000	92.20%	74,004,000	11.63	55.12	38.95
	兒童及少年保護個案處遇服務	25783000	24085000	93.41%	26758000	27944000	104.43 %	47607000	3.78	84.64	77.92
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	126000	125000	99.21%	126000	199000	157.94 %	200000	0.00	58.73	58.73
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	0	0	0	8204000(本府2786000,兒童局補助5418000)	2113000(本府634000,兒童局補助1479000)	NA	13932000	NA	NA	NA
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	25657000	23960000	93.39%	26632000	27100000	101.76 %	29054000	3.80	13.24	9.09
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	0	0	0!	0	0	0!	4421000	NA	NA	NA
雲	合計	102,512,000	89,307,000	87.12%	122,721,000	99,640,000	81.19%	105,870,000	19.71	3.28	-13.73

附錄

林 縣	兒童及少年保護個案處遇服務	306000	296000	96.73%	2,106,000	1,138,000	54.04%	2,106,000	588.24	588.24	0.00
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	0	0	0	3,942,000	486000	12.33%	19,710,000	0	0	400.00
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	306000	296000	96.73%	1,806,000	1,031,000	57.09%	1,806,000	490.20	490.20	0.00
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	0	0	#DIV/0!	1,865,000	1,064,000	57.05%	5,911,000	0	0	216.94
嘉 義 市	合計	46,186,000	35,671,000	77.23%	47,811,000	40,525,000	84.76%	58,597,000	3.52	26.87	22.56
	兒童及少年保護個案處遇服務	600,000	99,000	16.50%	5,865,000	2,456,000	41.88%	10,850,000	877.50	1708.33	85.00
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	NA	NA	NA	100,000	80,000	80.00%	400,000	NA	NA	300.00
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	3,615,000	656,000	18.15%	6,507,000	NA	NA	80.00

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	600,000	99,000	16.50%	1,750,000	1,542,000	88.11%	2,400,000	191.67	300.00	37.14
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	400	178	44.50%	1,543	NA	NA	285.75
嘉義縣	合計	81,459,000	78,477,000	96.34%	90,890,000	89,563,000	98.54%	93,813,000	11.58	15.17	3.22
	兒童及少年保護個案處遇服務	1,266,000	1,076,000	85%	1,245,000	1,059,000	85.1%	10,334,000	-1.7	716.3	730.0
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	1,120,000 (申請兒童局補助不列入統計)	1,051,000 (不列入統計)	93.84%	1,668,000 (申請兒童局補助不列入統計)	1,424,000 (不列入統計)	85.37%	1,859,000 (申請兒童局補助，不列入統計)	50.0	67.2	11.5
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	779 (運用民間資源，不列入統計)	779 (不列入統計)	100%	8,910	NA	NA	1043.8
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	1,266,000	1,076,000	85%	1,245,000	1,059,000	85.1%	1,424,000	-1.7	12.5	14.4

附錄

	4.增聘兒少保護 社工人力計畫	NA	NA	NA	1,004,000 (編列於社會 工作預算科目 項下，不列入 統計)	345,000 (編列於社會 工作預算科目 項下，不列入 統計)	34.4%	3,587,000 (編列於社會 工作科目項 下，不列入統 計)	NA	NA	257.3
臺南市	合計	178,539,000	163,287,000	91.46%	184,323,000	167,923,000	91.10%	202,183,000	3.24	13.24	9.69
	兒童及少年保護 個案處遇服務	4,051,000	6,822,000	168.40 %	6,926,000	8,987,000	129.76 %	23,562,000	70.97	481.63	240.20
	1.辦理高風險家 庭篩檢轉介、 關懷處遇服務	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1,000,000	NA	NA	NA
	2.辦理弱勢家庭 兒童及少年緊 急生活扶助	NA	NA	NA	15,000	15,000	100.00 %	9,153,000	NA	NA	60920.0
	3.兒保個案緊急 處遇、後續安 置輔導及家庭 處遇	4,051,000	6,822,000	168.40 %	3,951,000	7,217,000	182.66 %	7,063,000	-2.47	74.35	78.76
	4.增聘兒少保護 社工人力計畫	NA	NA	NA!	2,960,000	1,755,000	59.29%	6,346,000	NA	NA	114.39
臺南縣	合計	114,455,000	124,520,240	108.79 %	149,434,300	136,524,737	91.36%	116,395,000	30.56	1.69	-22.11
	兒童及少年保護 個案處遇服務	2,100,000	1,853,280	88.25%	14,338,900	9,079,833	63.32%	25,217,000	582.80	1100.81	75.86

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	1,956,000	378,000	19.33%	10,179,000	NA	NA	420.40
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	2,100,000	1,853,280	88.25%	6,700,000	6,493,278	96.91%	7,820,000	219.05	272.38	16.72
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	1,724,400	1,326,555	76.93%	7,218,000	NA	NA	318.58
高雄市	合計	299,003,000	274,252,000	91.72%	312,501,000	286,706,000	91.75%	329,517,000	4.51	10.21	5.45
	兒童及少年保護個案處遇服務	3,573,000	3,450,000	96.56%	3,523,000	3523,000	100%	38,346,000	-1.4	973.2	988.4
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	45,000	44,000	97.78%	0	0	0	0	-100.0	-100.0	#DIV/0!
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	0	0	0	235,494,000 (代收代付)	21,563,000 (代收代付)	91.5%	26,352,000	NA	NA	-88.8

附錄

	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	3,528,000	3,406,000	96.54%	3,523,000	3,523,000	100%	3,856,000	-0.1	9.3	9.5
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	0	0	0	1,818,000 (人事費)	1,281,000 (人事費)	70.46%	8,138,000	NA	NA	347.6
高雄縣	合計	228,245,000	210,666,000	92.30%	289,182,000	265,971,000	91.97%	320,333,000	26.70	40.35	10.77
	兒童及少年保護個案處遇服務	42,447,000	39,660,000	93.43%	54,419,000	58,939,000	108.31 %	97,782,000	28.20	130.36	79.68
	辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務（主要申請兒童局專案補助經費）	90000	72000	80.00%	100000	80000	80.00%	100000	11.11	11.11	0.00
	辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助（95 年開辦）	NA	NA	NA	3,001,000	1,946,000	64.85%	20,007,000	NA	NA	566.68
	兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	42,357,000	39,588,000	93.46%	58,321,000	51,533,000	88.36%	*70,057000	37.69	NA	NA

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	增聘兒少保護社工人力計畫 (95年下半年開始辦理，95年中央補助款為代辦經費，96年中央補助款為納入預算)	NA	NA	NA	2,033,000	840000	41.32%	7,618,000	NA	NA	274.72
屏東縣	合計	129,149,000	169,806,000	131.48 %	165,925,000	154,574,000	93.16%	186,721,000	28.48	44.58	12.53
	兒童及少年保護個案處遇服務	5,691,000	5,122,000	90.00%	31,783,000	34,751,000	109.34 %	88,149,000	458.48	1448.92	177.35
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	1,891,000	1,332,000	70.44%	2,746,000	2,591,000	94.36%	4,331,000	45.21	129.03	57.72
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	15,221,000	18400000	120.89 %	29,349,000	NA	NA	92.82
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	3,800,000	3,800,000	100.00 %	12,000,000	12,000,000	100.00 %	45,757,000	215.79	1104.13	281.31
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	1,816,000	1,760,000	96.92%	8,712,000	NA	NA	379.74

附錄

宜蘭縣	合計	56,427,000	50,428,000	89.37%	72,168,000	60,265,000	83.51%	53,663,000	27.90	-4.90	-25.64
	兒童及少年保護個案處遇服務	17,727,000	12,990,000	73.28%	23,223,000	19,073,000	82.13%	30,888,000	31.00	74.24	33.01
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	95000 (由預算勻支)	64000	NA	1,000,000	545000	54.50%	1,000,000	NA	NA	0.00
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	併中低兒少生活扶助	NA	NA!	14,688,000	NA	NA	NA
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	17,727,000	12,926,000	72.92%	22,223,000	18,528,000	83.37%	9,166,000	25.36	-48.29	-58.75
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	NA	NA	NA	6,034,000	NA	NA	NA
花蓮縣	合計	118,085,000	108,482,000	91.87%	135,414,000	116,672,000	86.16%	162,404,000	14.68	37.53	19.93
	兒童及少年保護個案處遇服務	2,015,000	1,810,000	89.83%	7,460,000	4,324,000	57.96%	23,041,000	270.22	1043.47	208.86
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	226000	226000	100.00 %	60000	60000	100.00 %	309000	-73.45	36.73	415.00
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	0	0	#DIV/0!	3,380,000	546000	16.15%	16,902,000	#DIV/0!	#DIV/0!	400.06

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	1,789,000	1,584,000	88.54%	3,500,000	3,198,000	91.37%	4,915,000	95.64	174.73	40.43
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	0	0	#DIV/0!	520000	520000	100.00 %	915000	NA	NA	75.96
臺東縣	合計	58,549,000	43,758,000	74.74%	61,309,000	51,475,000	83.96%	78,534,000	4.71	34.13	28.10
	兒童及少年保護個案處遇服務	3244000	2327000	71.73%	3270000	1974000	60.37%	3194000	0.80	-1.54	-2.32
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	NA	NA	NA	19116000	NA	NA	NA
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	3244000	2327000	71.73%	3270000	1974000	60.37%	3194000	0.80	-1.54	-2.32
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1120000	NA	NA	NA
澎湖縣	合計	21,867,000	18,977,000	86.78%	25,744,000	23,624,000	91.77%	33,216,000	17.73	51.90	29.02
	兒童及少年保護個案處遇服務	1,264,000	1,017,000	80.46%	2,595,000	2,542,000	97.96%	6,457,000	105.30	410.84	148.82

附錄

	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	NA	NA	NA	200	200	100.00 %	200	NA	NA	0.00
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	NA	NA	NA	800	800	100.00 %	4860	NA	NA	507.50
	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	1264000	1017000	80.46%	1595000	1542000	96.68%	1397000	26.19	10.52	-12.41
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
金門縣	合計	19,905,000	16,416,000	82.5%	26,202,000	18,400,000	70%	28,004,000	31.6	40.7	6.9
	兒童及少年保護個案處遇服務	573,000	573,000	100%	1,004,000	787,000	78%	2,348,000	75.2	309.8	133.9
	1.辦理高風險家庭篩檢轉介、關懷處遇服務	併02項			併02-4項						
	2.辦理弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	併02項			616000	499000	81%	1,258000	NA	NA	104.2

兒童及少年保護體系之政府職能分析

	3.兒保個案緊急處遇、後續安置輔導及家庭處遇	併02項			併02-4項						
	4.增聘兒少保護社工人力計畫	0	0	0	388000	288000	74%	1,090000	NA	NA	180.9

附錄二：「兒童及少年保護體系之政府職能分析」焦點團體(一) 逐字稿

研：謝謝大家，我是鄭麗珍，今天比較特別，以往都是在服務才會碰到，那這次是做比較特別的東西。這次案子是台大政治系公共行政的老師所接，是研考會非常關心的，研考會想了解地方與中央職能劃分，是否因法規有所問題；但又不希望談原則或理論，所以就選兩個領域，一個是兒保、另一個是家暴，我負責兒保，○○○知道她們是遇到焦興鎧老師，是負責家暴。兒保這塊是研考會看到這兩個是很特別，跟一般社會福利不太一樣，所以就選這兩個，其實本質上蠻像的。那我們這組有三組，另一組是做行政模式規劃去拼湊出來，然後去挑戰政府職能是否有發揮，那我負責兒保業務；那我們另一個是林子倫老師，今天我們有另個座談，他是跟一群行政學者談，有的學者認為中央集權、有的認為分權是世界潮流、有的認為是三級分工，中央、地方與鄉鎮，這三級按憲法應是等分，但沒有，所以他們那邊會討論；然後我也要求有財政這塊，所以他們也請了財政的學者、還有兒童局主秘。那我們是希望由地方的角度run兒保，我們有提一些焦點座談的問題先給大家，那我們先請大家介紹一下。

G1：大家好，我是○○○。

L1：○○○。

L2：○○○。

L3：○○○。

研：那你有沒有感覺到？其實桃園市這個樣子，那其實臺灣有25個縣市，25個model，還有兒少科、社工科，還有家暴中心。

P1：大家好，我是○○○。

P2：我是○○○。

L5：我是○○○。

G1：高雄市又是另種模式，去年調整，家暴跟社工室都有做。

L4：大家好，我是○○○。

研：好，那其實我在邀單位時很困難，比如說北縣兒保有蠻多是在社福中心開，那家暴主要是做婚暴；那桃園來兩個單位更好，所以我請人有相當困難。好，那我有列五層面的東西，請你們提一下，由地方的角度看中央、地方職權的分工大問題，與地方自治；另外財政部份，由地方角度看財政配置如何；另外就是服務輸送，這服務輸送有的是自己做，有的是委託，那是如何決定。還有民間參與兒保體系，現在比較少，以前家扶甚至還要做第一線？

P2：苗栗還有。

G1：苗栗是公部門一起。

P2：因為這樣討論個案，就不會有斷層的問題。

研：那法律架構大家也可以提，比如說兒少福利法。那我提問題只是引言，各位就從實務上來解釋，那我們就來討論，然後把時間交給大家。

L3：我覺得我們缺人跟缺錢是很現實的，因為錢是屬於社會福利經費設算，那兒少如果要佔比較大經費的話，會牽涉其他福利服務的推動，兒少福利在設算上並

沒有很大的經費；另外我們桃園比較特別的部份兒保執行還在統整與確定未來方向，我們是區域社福中心沒有接兒少保工作，是兒少科接兒少保，但我們是接兒少保疏忽那一塊，但身心虐待放在家防中心，預計到九八年會整併。

研：那會回到？

L3：目前會回到兒少福利科。

研：兒少福利科是福利中心？有配社工啊？

L3：有，我們有配社工，我們高風險也在兒少福利科。

研：那你們有多少工作人員？

L3：現在有三十幾個。

G1：應該含我們的吧？

研：那你們不是還有社工科？

L3：我們有社工科，但併救助，兒保我們沒有做。

研：那你們兒少保有固定設算嗎？

L3：有，中央提出經費設算是針對家庭處遇，還有強制親職教育，是屬於指定施政項目裡面，然後家防中心設算是針對兒少緊急庇護，這是列入指定施政項目。

研：這是設算，有固定經額還是比例？

L3：原則上，是家委會跟兒童局會調查說今年指定施政項目我們列的金額多少，那只要中央准，其實錢不會變動；但其他福利服務經費並沒有這麼多。

研：那執行率？

L3：不一定，目前庇護的部份會維持在八成。

研：那聽起來是第一線工作？

L3：是啊，我們有管，我業務有管而少保第一線；那人力的錢來自於公彩，還有縣府福利預算，還有兒童局。在設算部分是不含人力。

L2：設算應該各縣市政府都一樣，不可以含人事費。

G1：中央一般性補助款基本上是百分之五以內，那一年主計處分給你多少錢，他是從九十五年到九十八年，那社會司一項、兒童局一項、家防會一項，後來我們兒童局就開始有兒保個案處遇這塊，從九十五年就是列為指定施政項目。

研：那這個怎麼編預算？

G1：通常上半年，主計處會要求兒童局，要求中央與各地方政府調查下年度經費需求，但地方政府要自己橋，比如指定施政項目有三項，但總額不能超過主計處框架的百分之五，不是按照個案量。

L4：設算部分其實只有一小部分，兒少保部分重要是人力費用，但方案兒童局有補助，但我們有時候公彩那部份也有進來。而人力除了是兒童局補助的兒少人力，其他都是縣府所編的，所以設算的問題，不是很重要；因為要考量縣府在整體預算分配上，有時人事費用很大。

L2：差不多，因為人事費大概是五成以上。

研：這是哪裡的錢？

L2：大部分是地方預算。

研：所以地方預算與統籌分配有關係？

G1：有基本財政收支短差啊。

研：那為什麼人力無法擴增？因為人力不足是真的。那不足是？

附錄

L3：如果要按中央想法，一個社工要負擔28~30個案，那不可能，因為我們一個社工員個案量是這個的五倍。

研：那不夠為什麼不能增加人？那聽起來不是設算，是地方的問題？

L4：人事費用本來是地方很大部分，在地方財政不好情況，地方能做的就是人事費控管；那像我們社工大部分是約聘僱，約聘僱會被限縮，不能無限擴張，那人人事費是地方自籌，所以主計也不同意增加，甚至未來可能減少，或遇缺不補。當然地方要增加人力不可能，所以案量負擔重，而這部份的問題跟首長有關，因為首長看社會福利，如果都是需要人力，可能沒有看到他的...，所以施政上不會增加人力，除非中央逼著。

G1：尤其是兒保根本看不出來，所以基本上首長...。

L3：那我趕快澄清一下，我們幸運是說我們增加人上面，縣長沒有不點頭的，所以人事增加的部份，長官都支持，那錢不夠的話長官會去跟民間友人募款，所以有些經費可能是來自縣長或處長。

研：但依照兒少福利法，這是中央做的，為什麼地方還要自己去募款？因為這是中央立法業務，為什麼地方要自己去籌錢、增加人？那中央要不要做此業務？照立法這是中央立法？

G1：有關服務提供的部份，是屬於地方主管業務。

研：那中央立法要什麼？沒有人，服務要怎麼做？

G1：這就很困擾的地方。

L4：這是中央跟地方各share，中央40、地方60。

研：可是這個說服內政部長是很勉強的，但這名義是中央立法要做的兒保，地方不做兒保會怎麼樣？誰會去分你發生在哪個地方？

L4：中央會問我們，認為都是我們的問題。

研：對，中央立法，但權責在你們；結果地方沒人、沒錢！

L4：我覺得法不應是中央立法的，我們也不會覺得中央立法之後，地方就沒有責任，我們不覺得，因為這個是我們該做的，不是只有兒少法，其他法也都有中央跟地方主管機關，我們從不認為這是中央的權責，地方不用作，但問題是地方整體財政困難，那地方首長要施政一定會做一些分配，那很明顯的地方支出都是在看的見的，比如說津貼、政府補助或是法定項目占了很大經費。那兒少保護最重要是人力與服務方案，那方案還好兒童局可以補助，民間也可以幫忙；但很多是需要人力做的。我們的worker非常重，以前可能是辦社區、經濟補助案件較多，但陷在社工員人力都在保護案件。

研：那社工人力移到那邊就是有小孩死在我的縣市嗎？沒有人受的了。

L1：應該是這樣，像剛才提到的問題，在兒少法裡面提到的很清楚，中央事項是保護規劃事項，縣市則是兒保業務執行，所以中央地方分權都是這樣，執行是地方要執行的。

研：這就是我看到斷裂，因為（中央）拼命規劃，那就你們（地方）拼命執行，可是就是沒錢、沒人，那中央規劃很完美，其實兒童局有很多good idea，那他要怎麼去push地方執行？黃局長要打電話給很多縣市首長拜託，不是首長不好，而是中間看不到規劃與執行是連在一起的，此法定的很清楚，中央與地方都有，但兩者怎麼串在一起？

L4：如果不需要錢的話，一定沒問題。我們的專業與背景都知道這該做，很多問題要去拜託救事錢挪不出來，我們要付六成。

研：那法規為什麼要這樣認定，因爲是你們執行嗎！

L4：所以對首長來講，有人力就去做啊，他沒有考慮我們能負擔多少。

研：那爲什麼會這樣？

L4：因爲他（中央）規劃政策，並沒有規劃錢啊！

研：那這樣有什麼用呢？比如說社工要28～30個案，還要有家庭維繫，都有規劃；但規劃回來做，誰照這樣做？像他們是一個人一百個個案，如何降低到28～30個案，誰要作？

L4：所以中央會認爲這是地方要做！因爲地方制度法，這是地方的權責；那我們社會處知道該做，但我怎麼去做？沒有錢來做。

L2：如過中央全給我想縣市首長應該就會做。

研：如果兒童局全給？

L1：應該是目前沒有一個社會福利法案敢寫要給多少錢，比如百分多少由中央地方分，他也只能感說辦理此方案須由地方各級政府編列預算，但不敢寫，比如但教育經費，但兒少一樣有，他也有特別提到兒少經費來源是各級政府年度預算，但從來沒寫比例。

P2：各種福利津貼其實也是由中央編錢。

研：那爲什麼津貼發的如此明確？

L2：津貼只要有錢出來，他是固定行政程序；但社工兒少保基本上是高人力。

P2：其實是觀點的問題，如果是發錢，那就不屬於業務範圍；但如果看成是服務方案，也是跟津貼發放同樣的道理，他只是需要人力。

研：需要人力，可是看不到績效啊。可不可以提一下津貼？這個中央政府可以發言（笑）。因爲像剛剛所講的，既然沒有人力，那我就委外嗎？

P2：可是現在有分成一、二線。

研：誰分的？

P2：這個是其來有自。

研：因爲地方沒有worker，都委外，但現在走回來是第一線是中央，第二線是民間；但還是有委外。

G1：苗栗縣呢？（P2：他們還是有公權力介入）。

L1：拉回來，人力是很重要的影響。

研：而且現在還設了家暴中心，早期我去拜訪都只有一個人接電話，但現在家暴中心成立獨立機關。好，那其實真的有一些議題。

G1：我想解釋中央補助款，因爲對各縣市的設算是按人口數，那設算各縣市優先支出一定是津貼等法定項目，各縣市趨勢都是這樣；係在現金補助津貼越來越多，比如身障加碼，就有排擠作用，導致直接服務費用金額被排擠。

L4：因爲兒少業務本來就不是佔大多數。

研：這個是業務費？

L4：業務費沒有多少可以編，所以社工人力、執行，這些問題還好。問題是我們案量大，但人力不足。

研：但特別是有排擠作用，那剛剛講說業務費，可是委託給外面人做的時候是用人

力，但那叫業務費；可是你們自己聘人力不叫業務費，那這樣很有意思，那邊（委外）有人力，但這邊（公部門）為什麼不行？

L1：臺北市目前比較大的問題是總員額管制，但我們現在希望有約聘，或增加我們員額，但很難。這是台北市那進去是因為他兩面不是人，因為原來用臨時人力，可不可以執行公權力？那九七年適用勞基法，可是執行公權力的人不可以適用勞基法，所以只好逼市長說你要不要給？後來這批六十個人全部才全部納進約聘僱。

研：這是否有違反約聘僱？

L1：我們現在幫忙做中央的社工案子應該也有，行政院其實也有一個案例，是有關於社工人力是不要求百分之五，但到目前為止中央沒有動作，所以社工人力不受地方總員額限制，所以還是可以聘用。但第二個問題是：錢從何處來？現在錢沒辦法，所以就用中央補助款來拜託民間做。

研：所以員額沒問題？

L1：行政院來講，社工人員的員額數不受百分之五，但現在縣市執行是上面一套，下面一套，那還是跟總員額卡住，上面說不受限制，但下面就說我不能成長，零成長，所以地方人事行政角度是不行的，所以不會管你社工這塊。那我發現社會司在這塊很弱，他對這塊，對縣市政府首長，並沒有非常大力去。但現在就是推人力有困難，為什麼不再多去講呢？但事實上這個需要跟人事單位去調，當時這六十個人要納編，對台北市佔掉很多人。那既然行政院這麼說，我們就接受，那其他縣市是怎麼樣？

L4：還是由縣府預算去橋。

研：還是錢的問題？

G1：現在政府員額還有空。

L4：員額有空是編制，但現在講的是社工約聘僱，○○○講的沒錯，我們要增加一樣可以增加，但碰到問題人事財政有問題，因為人事要零成長，不管是社工還是誰。但首長會認為我要負責人事費啊。

研：因為人事完全依附財政嗎，所以跟我們統籌沒關？

L4：我覺得無關啦。

研：因為我一直以為是這塊。

L2：不過從缺人、缺錢的角度來，像剛才講的，因為約聘僱薪水全部由地方政府自籌，我聘越多，地方要付越多，那人事費在約聘僱本來就會遇到這樣的問題，包括中央也希望我們納編，但就會觸及總員額，所以我們就是兩邊為難；如果我們用約聘僱，就人事組織要有足夠預算，所以要增加人事就是財政的困難。以台北縣來講，所以約聘僱一增加，那人事就會很有意見，當然目前我們員額所有的人，基本上是支持，但需要跑行政流程，但要增加有很大困難；那如果走納編，那台北縣走納編不算成功，但需要有合理社工人力時，就會佔掉大部分的員額，會處於員額管控。以老師的推估，至少我們還有再增加164個，那可行性部分，可能性不高。

研：可是這是中央下來，但現在不可能達成，那中央也就算了？

L4：同樣的問題，增加正式編制人員牽涉地方政府人事部門。法定員額還好，因為地方制度法，地方法定員額其實大家都沒用滿，大家都是預算員額。法定員額

是地方制度法地方最高編制上限（L1：比如說到八成員額），我們預算可以編到八、九十人，地方首長願意都ok，但預算很多是遇缺不補，所以跟約聘僱是一樣的問題。

研：你剛講約聘僱是錢，但員額是另個問題。那中央政府對人沒有到位，不列入考核？

L4：他們會考核我們啊。

研：所以是到八成？

L1：沒有，八成是我們舉例。

研：對，我假設，那我去做地方評鑑，你是有對地方有訂出標準嗎？像我們推公職，但公職一拿到馬上拿去做行政，因為行政人員不夠，所以我很想知道一個合理的社政人員要多少人員？我們沒去估算，這兩個應該要交流，不能估社工，沒有估社政，但社政我以為人事行政局有推估辦法。所以法定員額跟預算員額到現在還有落差，那中央知道嗎？

G1：其實中央補三百二十個人，那時候法定員額跟預算員額，全國就差四千多個，所以還有四千多個可以用。

L4：這是中央的藉口（笑），他們拿這個打地方，法定員額這麼多，你們不編。

G1：但人事行政局也...

研：那人事行政局只管到額？

L4：因為前牽涉主計處啊。

G1：甚至他還要求你要先內部檢討，看有沒有冗員！

研：所以中央對這件事的看法？

G1：不過我覺得，從中央角度來看，開過這麼多人事的會議，其實我覺得各唱各調。人事行政局永遠拿法規跟我們說？

L4：不過人事行政局被內政部拉著，因為他知道地方有問題，錢你要負責，你沒有違反法令就好了。

研：因為它只要不超過嗎？所以現在都是under嗎？

L2：我覺得人事行政局，因為現在地方財政困難，所以不可能超過法定員額，那我們現在員額還沒有進來，所以我們有四千多人；可是民政司給我們一萬二，但還是個數字。但主計處有另個說法，可能人事要納編，並沒有獲得各部會支持。

研：因為主計處不支持法定員額的到位？

G1：主計處有說法，希望你們都納編，然後我們給你基本財政收支短差。

研：那為什麼地方財政這麼困難？（大笑）因為一、兩年前有通過一個法，其實地方可以增稅，為了擴展財源，你們其實可以增地方稅，但沒有一個人敢，既然沒錢就增稅嗎？那這樣就卡住啦，因為中央可以做就這樣？那我也不懂，你們也可以給我意見，那地方財政怎麼來？

L4：我們稅收上繳，然後再分配。

研：所以就是統籌分配？

L4：對，我們上繳七百億，回來一百多億，那我們不夠，原本人事費就要兩百多億，那地方就不行啊。問題是我們上繳，但基本人事費要兩百多億，所以地方不平是這樣。以我們上繳的稅來講，我們地方事實上綽綽有餘，以我們每年度預算夠，甚至有多；但上繳再回來是不夠的，而且差很多，那便成都是你們（中央）

的問題。所以真的要處理，可能中央人力部分與人事法郭部份要討論。

研：所以財政困難是統籌分配嗎？

L4：我覺得可能會因首長政見而導致經費...，但從結構面來講，應從結構面來看中央、地方是否由浮濫、浮發，但如果是這樣，地方怎麼樣都是不夠。

L1：不過我覺得啦，當然他們也要多一些強調，從兒少觀點，兒少法第五條規定保護和救助是優先處理，但我們現在所需要的錢，有比現在托育支出大嗎？顯然沒有，那就違反法令基本精神。

G1：托育費是因為最近在推，所以...。

研：錢全部移到這邊來？

L1：就是這塊，如果兒少法能把保護一出來，按比例給。

研：如果兒童局做兒保規劃，決定要花多少錢，就不會發生這種事？

L4：規劃出來要決定財源。

研：現在統籌分配到底好處在哪裡？

L4：幫助窮縣，還有中央要有國防、外交之類的。

研：因為窮鄉還是窮鄉，並沒有分配比較多。有是有，但賺的不多，因為他們人少，比較偏僻啊，那我意思是說，像主任講的，每一項作完都精算好，那來源由中央去統籌，比如說我今年福利要花一億，你是主計就給我一億？

G1：其實有另種思考，就是兒保人力要不要比照警政人力？我們部長有個新鮮的idea是說要北、中、南各成立兒保社工中心，就320個由中央派駐，但這很弔詭。

研：如果這是地方事務，那就不需要中央立法，地方立法就可以，地方自治法裡面，凡屬地方事務，根據我們行政學者老師，難怪地方可以做很多決定權。

G1：這就像美國州政府一樣，他們可以立法。

研：對，它可以立地方事務的法，還包括可以課稅。

L4：這很理想化，非常學理。類似這樣，其實你要讓地方政府去弄，其實這個是有很多學者、專家去push出來，所以我們去做那沒有錯。那地方立法是地方特別的，那中央沒規範，那地方自立自治法規，那...

研：地方會定嗎？社福的有嗎？

L4：很少，不容易定，比如說遊民輔導自治條例，但不牽涉經費。

研：不牽涉經費啊，台灣訂法很容易啊，都不需要精算。

L4：對，這個問題很大。

研：在美國要訂法，連法都要是用幾年都精算出來，比如說十年，他只有在第十年要繼續，要修法或換名字，但每年要花多少錢、錢從哪裡來都有講。

G1：台灣訂法其實只是定行政程序。

P1：我們推兒少保，我們做民間版的時候，我記得在修法過程的時候，曾經有團體，包括縣市代表說兒少經費應該框列，比如說總預算多少。但這部份光縣市政府那邊過不去，但到中央說這不符合法的慣例，所以法規剛剛說預算、額度要佔多少，所以不管在做社福法規，代表都有說，但每次到法規單位就會被擋回來，甚至到立法時候，那些法律專家就會說沒有這樣的慣例，這要拿掉。

研：可是美國...

P1：他說中華民國不適用美國法令，所以民間單位想做，但不行。

研：那就讓他通過一次看看，就有個體例啦（笑）。

L1：他會說憲法沒有，你憑什麼，然後又框架你。

研：因為行政學者認為說，社會變遷快，不能老是說沒有什麼體例（P1：對），因為幾年來，大家做兒保都知道快死人了，那要死幾個小孩大家才知道？

P1：所以我們民間做倡導，比如說預算、額度，那第一媒體不會報，第二主關單位會適度的視而不見。

研：那沒有體例是真的這樣，還是怕麻煩？有時候是不是行政單位覺得不要這樣，因為怕這樣開了之後，所有的法就...？他們是從這角度看，但有些社會福利法是地方事務，因為這是決定每個地方福利人口，但這是人身安全的法令，至少憲法有保護，這就是研考會為什麼選，因為是人身安全議題，不是普通社會福利法案。

L4：對，如果能夠確認這是人身安全議題，那未來人力就像消防、警政一樣。

研：那地方覺得怎樣？因為這也是可以建議，但地方覺得可以run嗎？因為也有行政學...

L4：就把他拉出來。

G1：家暴就是這樣子。

研：他們的意思是說，這是事發生在地方...

L4：每件事情都是發生在地方。

P1：那如果每個縣市都有，像剛才不是說要設三個中心？

研：那如果每個都有，像派出所一樣？

G1：我覺得這各個單位都要進來，包括警政。

研：這個講遠了（G1：家暴就是這樣啊），其實我對家暴不熟，對兒少比較熟。其實家暴法就是這個概念，就是所有相關的都要進駐在裡面，那家暴其實就是一個中央單位？如果是，各縣市那其實就跟派出所一樣。就不可能像家暴中心這樣，現在是社政主導。

L3：可是中央應該管不到衛生署？

G1：所以我覺的應該一條編，讓各個網絡的單位都要進來，而不是只有社工人員。

研：那高雄做過啊。

G1：高雄也是社政主導啊。

L5：對，裡面派駐兩個醫療的，一個警政，後來醫療不幹，因為指揮不動，（L4：那就是這個問題），後來醫療就回歸醫療去了，那還留警政。

L4：我想警政，只能做窗口。

研：所以高徐有嘗試把衛政、警政拉到中心，類似像綜合人力家暴中心，但後還沒有成。

L4：但是好像有，移民署有這樣的狀況，現在移民署組織裡有相關警政、勞政，外勞；也有社政。

研：但這是編制在移民署，這就是台灣最痛苦的，一條鞭大家都可以接受，橫跨沒有。

L5：橫向聯繫沒有。

L4：所以沒辦法跟外面劃的很厲害，只好全部拉進來。

研：這是臺灣的特色，但行政學者認為不會有問題，像移民署是個good idea，像成立人身安全保障保護處，然後人力...，可是移民署地方有設嗎？

附錄

L4：沒有，但這是移民署派駐地方的服務站。

L3：沒有啊，移民署社政業務還是我們，我們出錢、出人跟負責啊。

L2：因為行政院開了會之後，有關安置的部份，他要求...

L4：因為服務站本身就有社政人力，像我們就有同仁調到那邊去，只是說看他怎麼用，他有社政人力，不是社工人力。

研：他是直接服務嗎？

G1：他是臨櫃的，就有人有需求的話。

研：所以他就是做諮詢，像過去的就業輔導，這是你們理想的model？

P2：老師就是說，如果有人力設置，比如說有社政、衛政，但業務還是沒有跨過去。

（研：移民署這個model就不錯嗎？）對，納編到組織，但還是跨不到衛生署，比如說你醫院還是在衛生局，那你還是沒辦法叫的動衛政，現在橫向聯繫產生問題，而不適人力在組織裡面。

L3：跟我們現在的長照一樣，長照是衛生署跟社政都有，可是兩邊都不想領導，那我們都有進駐啊，可是我就是叫不動本部的人，社政、衛政互踢皮球，為什麼是我的事？

研：所以聘的時候是在家暴中心，可是分兩邊。比如說我直接聘護理人員、聘社工人員...

P2：但護理人員無法處理衛生局的部份。

L3：家暴中心這兩個就是這樣子，醫療單位、醫療的人士這樣，衛生局聘進來，但協調上，衛生本部無法。

研：這是台灣人人格特質嗎？

G1：可能是本位啦。

研：那兒保該怎麼辦呢？因為現在連社工人力都沒辦法解決？

L2：那就辦方案。

L4：我們就是很害怕這個樣子。

G1：你們害怕我們，我們害怕主計處（大笑）。

L4：我們害怕到最後，掛一個地方制度法，設算我們用，那我們糟糕了，因為人事在我們地方用。

研：所以有先縣市是？

L4：我講難聽一點，尾大不掉，對付錢的人來講...

P2：或是說，就像美國一樣，這十年就會有經費在，那在臺灣就是沒辦法發揮。

G1：就變成說我們規劃的package，就只有package，就經費跟人力，有規定而已，就是行政程序與方案，但沒有兒保體系。

研：你們這樣跟我宣布是很可怕的（大笑），那你們覺得要變成怎樣？

G1：行政學者不覺得經費跟人力是很大的問題？

研：他們原來覺得可以用法規來解決。

L4：不行，還是要錢跟人！

研：那你覺得怎麼做？前你們說沒問題不是嗎？（全部：錢是很大的問題！）你剛剛跟我說沒有問題，方案有錢沒有問題啊。

L4：業務上面，兒保體系是很多人的問題，需要有專業人員。

研：那我們談的是說，中央可以給業務費，他很大方，也不受影響？

P1：越來越小氣啊。

G1：因為我們經費也會被刪，基本上，主計處也不希望我們擴編預算。

研：就是業務費？

P2：可能兒童局總預算就這麼多，那業務項越來越多，那補助就會愈來愈少。

研：那兒童局方案越來越多，可是預算沒有變高？

L4：就跟老師說我們地方政府不動兒少保護這塊，同樣的道理，因為中央也要有整體財務的考量，可能中央需要挖一些錢來做很大的事情，是看得到政績的，所以其他就被刮了。

研：所以意思說這是常態，我們要接受，還是？有沒有什麼方法，就行政來看，政府職能如何分工？

P2：我覺得法要回歸到，當有此法，就要有預算。通常不做，也不會有慣例出現。
就好像司法沒有這個判例，根本就無法行使。

研：不過目前台灣最近已經開始在走判例，所以沒有那種判例。

P1：其實很多福利法規在法學專家裡面都是不倫不類的立法，因為用語、用詞都跟法學用語不同，比如說八十二年兒福法第一次修，其實修不到什麼東西。

研：現在沒有修了，因為自己都不積極立法。

P1：所以如果要倡導，要修特別法也是有可能，那把人力比例放進去...

研：那我們這次修法要不要把它放進去？

P1：就是要框定他。

研：框定他好做事嗎？

P1：因為阻力來自立法院，而我們到衛環福委員會，其實有共識的就是做掉。

研：那我們行政學者不認為要立法，事實上可以回到內部的法規，所以你們從地方角度？

L4：我覺得立法問題會很大，比如說多少規模、多少錢才需要，規模、需求會不會變動？所以我個人認為不可行，那怎麼解決是不要讓對方有藉口，不要讓對方說沒辦法支持經費，地方不要有藉口，比如說未來地方、中央政府財政劃分，讓我們覺得財政ok，可以自由發揮地方事務，可以控制，不會叫窮，那我財稅重新劃分，那中央透過評鑑來看這些是地方該做的事務，人事、人力去監控。

研：如果我給你夠多的錢？

L4：所以是必要費用，就要透過必要的機制評估合理需要多少人力、費用，這樣回過頭看地方。那地方首長也是要面子，很多評鑑不好也會K我們，那其實這是從中央、地方、學者、民間。

研：就是把錢給多一點？其他縣市呢？

L2：可是多少才夠？法定上，因為行政系統我們常常要面臨人事、主計相關，還是會拿出來大家做討論，那其實透過評鑑或其他項目；如果錢很夠，那當然每一項都ok，但如果經費上有捉襟見肘，需要做比較，那還是會被排除。以我們預算來說，最大宗部分在身障，那現在相關福利預算，其實有點不成比例。多多少少會有排序，也許是多方評鑑，所以內部法規或立法精神，有些漏洞，但前面講的比例的部份，還要討論的是不管是專家、學者或是中央，如果是比較規範性由地方執行，那我們可不可能有點遠見，就是社會福利有關兒少保部分，長遠五年、十年的發展，是不是有些階段性的任務？因為我們每一年都在應付

不一樣的政策跟政府，那錢有時候不一定花在刀口上，但我也看不到前景，就是我只能應付現在這階段。

研：那可以框定？比如說五年討論一次？

G1：也ok啊（P1：美國就是這樣精算）。

研：對，就不能說有首長任性說要做就做，比如說我兒保固定五年要做多少錢的精算，那托育出來，雖然剛出來，但我還要估一、兩年，因為一般都是pilot或demonstration，然後將來在做五、十年。因為你們都說依法行政，就到法裡面，不然怎麼依法行政。如果法訂了，我框五年的錢，精算多少，那也是依法行政？其實都是由主計來管，我常覺得主計才是社會行政的主管，因為錢是他管的，比如說給他一百塊，他要挪用；但如果今天法令訂定...

L4：所以這兩個是可以搭配，我覺的法令上不可行，但如果透過方案精算去推估，那搭配地方去參考應用；但法令的話...

P1：地方自治法有沒有可能說授權地方，比如一百塊拿幾塊起來，或在其他適合的法規裡面放進去這概念。

G1：入法大概只能做原則性規範，就是幾年計畫，然後經費比例是多少，沒辦法規範到什麼，因為台灣很小。

研：你講的蠻好的，其實我們○○○老師說乾脆中央集權，包括不要設算兒保，直接兒保方案由中央負責，兒童局統籌管理，不要從行政考量，會不會是個解決知道？

G1：我個人覺得不錯，因為縣市很多跨小區分工，因為個案到處亂竄。

研：那兒保也是，在這邊娶，又到南部去，always是同一個婚暴案例。

P1：其實有點像壓寶的感覺，如果行政院長團隊如果非常進入狀況。

L4：現在要把鄉鎮市拿掉都拿不掉了，就說把地方權力...

研：我把兒保拿回來，地方也不肯？

L4：不會，燙手山芋耶（P2：成本太高），如果可以社會福利整個拿回去，因為對地方是花錢。

研：可是社會福利真的是地方自治事項，行政學者稱作事務的本質，因為有公共事務本質屬於地方事務，那中央就不介入，由地方自治。

L4：那要區分，比如說社會福利跟兒少，或者人身保護。

研：他叫做委辦，那委辦講是由中央集權，人力、錢要下去。所以搞不好是中央集權，但執行在地方。所以也不是算人口，因為有些地方人很多，但兒保率不一定高。可能在原住民那種地方，反而兒保發生率高。但就是框定，或是分成五區也可能。

L4：那就要看願不願意把人力..

研：不是只有人力、方案也要握在手上，因為方案才能夠規定人。

L2：這個一線、二線全部都要拿回來。 研：你規劃，但其實有部分業務是可以委外的。因為我也奇怪是一線一定是政府，這也是大轉變，但這樣是政府要負起責任，我在猜是這個轉移啦。

L4：應該去問行政學，因為牽涉公權力。

研：但這是委辦，不是地方政府，但我說不是，這是地方政府，因為兒保經費也統籌進統籌分配款，並沒有把它拉出來。

L4：所以委辦概念上應該是成爲委辦項（研：委辦項就是地方可以做，但錢跟人都是他自籌），對，就是執行，但政府督導。

研：如果政府專款做兒少保的話，就每年看服務方案。

L4：就包括人事、業務、委託方案。

G1：教育部好像有些放案就是這麼做？

研：我猜是，因爲中央管不動地方，你們還對他（地方）約略有點約束。

P1：因爲現在考核制度就已經在做了，所以從預算執行狀況、人力運用情形、業務辦理成效，其實九一年就開始了。

研：對，那你參加過考核，你看的出預算有突顯兒保業務嗎？

P1：蠻難看的出來。

G1：兒保散在各地，安置也有，然後前面服務方案、家庭處遇部分，我覺得各地預算編制不一致。

研：爲什麼？

P2：因爲方式不一樣。

研：你說各縣市對兒保業務規劃也不一樣？

L5：對，因爲分工的不同，預算編列就不一樣，像高雄市而少保安置邊在五科（兒少），可是兒少保執行是在社工室，還有家暴中心。我們而少保去年在社工室，後來爲了成立家庭福利服務中心，所以後來就把一半，身體虐待、精神虐待、性侵害跟遺棄案件四大類兒少保挪到家暴中心，然後撥了一筆錢，就是需要緊急安置的部份；那社工室留下來是疏忽。我們是依照個案類型分。

L4：這個很麻煩，要判斷重還是輕。比如說我們是十八歲，成人還是兒少，又兼性侵。

研：還有疏忽是兒虐嗎？（L3：可是疏忽又跑到高風險）。

L5：疏忽很多類是跟經濟有很大的關係啊，但疏忽可能合併身體虐待跟精神虐待。

P1：而且我們去考核有發現很有趣的現象，就爲了運用上方便，所以中央、地方預算名目越來越大，就模糊，讓你看不到。比如說兒少保護，可是我想看寄養比例、安置機構比例、家處多少？是越來越難看到，他說我都有編，可是在不同單位，所以對考委有很大困難，而整體考核也有難度。

L4：其實光經費考核，我們也覺得奇怪，因爲預算執行不力要扣分，但縣市政府便預算都會寬編，因爲怕有事沒錢可以用，可是財政又叫要我們撙節開支，執行未達百分之八十，每少百分之一就扣分，那就扣我們中央補助款，那誰敢編錢？所以我寧可編少，去動用其他的錢，至少經費執行漂亮。

P1：所以我們希望不要再看預算執行率，你要看成效。

研：那成效怎麼估？

P1：他有質化、量化。

G1：但考評委員間也有落差，自由心證。

研：所以監督、行政沒這麼容易，但如果專款，要監督比較容易？（P1：是！）因爲現在都雜在一起，那如果評鑑去做是預設主計處狀況？

P1：因爲預算只是查東西是真是假。

L3：可是各分所會看我兒少保的經費執行只有百分之七十五，那就馬上扣十分。

G1：可是中央、地方編預算時，並非照兒保個案處遇流程，是編一塊塊的，安置編

安置、寄養在寄養，人事在人事，沒辦法看到整體兒保個案。

P2：所以那是依照方案、業務來編列。

研：可是這樣是依法行政，按兒少福利法是一大塊，或者是行政程序，因為原始兒保程序不是用分裂方案預算的概念，一定是人事多少錢、業務多少錢，最後我收回看成果。所以家庭處遇一塊、安置一塊，這兩個有沒有關係？但這其實是一樣的關係，應該是一大塊業務費，如果是專款，那就按照各地狀況發展方案，所以就統整，人事多少、業務多少這樣。

G1：我有另外一個想法，因為我們現在全都是兒少福利法，但我看到有些國家是兒保單獨立法。

研：我常常搞不清楚兒保是兒少福利還是兒保？因為兒保很複雜，兒少福利沒問題。但現在兒保吃掉所有兒少福利的注意力。

G1：問題是救助福利跟保護是分開立法的，可是我們是雜一起。

研：因為兒少保護跟兒少福利不一樣，兒少保護應該配置單獨經費，那兒少福利就跟其他福利一起。那現在美國NASW（美國社會工作協會）在問，如果兒少保是因為貧窮因素，是兒少保還是救助？其實不應懲罰別人因貧窮而虐待小孩，因為是經濟問題，而不是人格、其他特質，所以兒少保可以獨立，那兒少福利才能發揮。但現在全部都在一起，高風險還撈更多。

L4：應該可以去評估兒少的成效。

G1：其實兒童局也很苦惱，以前全部是弱勢兒少，現在全部變成高風險家庭。

P1：那高風險要放在福利服務還是保護重建？

G1：對，我們很苦惱。

P1：因為你們兒少保版本要把高風險強制入法，我們覺得很奇怪，因為我們沒有主張要入法；他應該是福利服務方案。

研：可是兒童局是因為兒少福利法才成立。

G1：可是我覺得overlap是在三十條，因為兒少法三十條全部都是涵括成兒保個案，變成三十條是我們要負責的。

研：所以需要修法來區隔嗎？也是一個建樹啦。

P1：不是我們要大修，是少年團體，當時高風險是因為前部長（李逸洋）不能掉任何一個，所以高風險要納進來，完全比照兒少保通報，那與會的各縣市跟民間團體全部反對！

G1：我覺得高風險推到最後有點模糊焦點，因為我們原本要做兒虐高風險，但後來全部的弱勢全部變成高風險。

研：所以我們已經講到修法了，意思就是兒少保要不要拉出來？可是中央做並不是說職權，而是委辦，不然就解決了，因為福利業務、人力不足是各自的事。但兒少保沒有模糊地帶，現在是因為人力很模糊。所以他們也有問到是否有法令要修改？那我不知道法令要去哪裡修改？是不是兒少保跟兒少福利有區隔？還是乾脆分兩個法？

G1：我在想兒少保是不是能跟家暴合併成一個法？

研：但婚暴的不是很贊成啊。

P2：如果今天有專責單位的話，其實只是業務分工而已；但就整體處遇，家庭這塊跟任何脫離不了關係。

研：對，但成人暴力是成人，但跟兒童。

L5：可是我覺得比較贊成這部份，因為兒少保護，雖然我們案子是兒少，但工作對象其實是家庭問題，所以應該是把兒少跟家暴法拉在一起，但實際運作在去分工分組。

L4：我們本來成立家暴中心

就是把兒少保跟成人保放進去，都在家庭暴力服務中心，因為處理是非常密集，然後有特殊流程；但後來還是把兒少保留在這邊是因為人力的問題。

研：所以你們構想也是合併？

L4：但地方成立機構很困難，我們家暴中心編成六個人，所以就增加一點點人力進來，但還是負荷不了太多個案。如果可行，不管是框列、中央委辦方式，如果經費、人力夠，因為這跟福利可以區隔，那我在地方又可以做連結，比如說根經濟、急難、津貼補助。

L5：但足夠的人力才能做內部的分組。

G1：那婚暴不贊成應該是中心思想的關係，（研：是）。

L3：但以我們桃園的業務分工來講，我們其實分的很清楚，只要兒少福利都是兒少福利科，是家暴法都是家暴中心。

G1：就是因為這樣啊。

L3：像我們兒少科都跟兒童局說不要包工作給我們。

P2：中央自己都分兩軌，所以地方當然也是。

研：你們有想過合併嗎？

L4：因為我有婦幼科、社工科，但我們還是可以run，在福利服務是沒問題的，因為婦幼科是福利，沒管一線；但我社工跟家暴是想把它整合，但沒辦法。

研：所以高雄也贊成？（L5：對），桃園也是？

G1：現在要看組織編制，因為兒保一直被歸在兒少福利裡面。那有關於組織編制可能有保護司。

研：那如果未來有保護司，是不是所有兒少保會過去？（L4：對）所以後來如果有的話，因為我也是想提到有關於組織編制，因為這也是可以解決的。

G1：因為中央就已經是三頭，可是到地方又是一個單位，所以分工一定會有差異。

研：因為婦女應該跟兒保（G1：他們最討厭跟小孩綁在一起），所以你們覺得在地方運作ok？

L2：現在運作就是這樣子啊。

研：但人力也不會太寬鬆，因為如果進去應該也會排擠到婦女，所以不希望被亂擠進去。因為一定是兒童優先，你去看各縣市合併的，一定是兒童，兒童好像佔據八成業務，剩下才是婦女。

L4：婦女因為是大人，不見得會進來，而且工作方法也不一致。

P1：保護性業務有提到家暴這塊，最近也很吵。

L4：因為兒保最近常常合併婦保。

研：那目前是這樣，那中央、地方分工真的有不順暢的感覺；那財政劃分，統籌的確是狀況，那你們建議說是委辦。

P2：那中央也可以委辦。

L3：以我們桃園來講，我們覺得中央委辦地方，第一我們地方可能吃不下，所以我

附錄

們還是要找民間團體。但桃園是層層分工。

G1：委辦是錢跟人力都要下去。

L5：民間錢跟人要到。

研：你們給民間的，如果按現在在run，你們的錢是來自？（L4：兒童局補助款），所以不是兒少保。那民間參與聽起來也有共識，那政府增加人力很難，為什麼不乾脆委託民間？

P2：民間也吃不下，一樣的道理，中央有人力總額管制，節省人力成本；那委外民間也要考量成本比例，如果沒有承接到業務，那人力怎麼辦？

P1：那還有當委辦條件太苛刻。那可能會有loading太重，比如說保護性安置28~30，高風險是30，那我們現市委辦方案是至少25，沒有上限，所以我們以往合作的默契是差不多在25~33之間。

研：但高風險是兒童局去推，但各縣市還是有弊端？

P2：像家處去推是由兒童局，但沒有一定的model或規定，反正就交給你們做。

P1：有些縣市會把高風險方案併其他方案。

研：那高風險是你們規劃，但為什麼各地方分工不一樣？為什麼地方的deal都不一樣？

G1：因為高風險是中央推，那時候是要地方找民間團體來申請經費，我們是透過這樣把經費補下去。

L4：然後按30個案，一個社工，所以就是這個標準。

研：那為什麼比較苛刻？

L3：可是他們給的比我們約聘人員低，然後勞、健保由單位自籌。

G1：對，因為約聘人員等於是公部門的，有依照行政部分規則。

L4：所以民間還要自費。

P1：像我們是被委託的單位，可是縣市政府下來，還會加其他方案，然後綁成是一個方案給我們做，那縣市要我們去跟兒童局請錢來做這個方案，裡面有一個高風險，但我們還要做額外的部份。

L2：像北縣大部分還是照兒童局方式執行，只是高風險對我們來說，我們很努力找四個單位來接，但能夠幫share只有一成。另外的就成是我們自己做。那高雄呢？

L5：我們找了五個單位。

L2：可是我們找了四個單位，但只share我一成，但有些民間單位不成熟，可能我要付出更多督導人力，我們還要付出培力成本。

L4：臺北縣都這樣。

研：所以這個透過地方政府不太能run
是因為有些縣市條件沒辦法增長。

L4：我覺得跟地方沒關係，不透過地方還是可以直接委託啊，可以直接補助。

G1：但社會福利不能給人事費的，所以地方當然做監督。

P1：像北縣跟桃園縣，一開始是公部門做，然後我們已經有一定的飽和量，後來北縣又釋放，我們已經接了十幾個縣市，所以沒辦法。

L2：所以高風險造成兒少保人的部份，有一樣的困難。

L4：這是我們擔心的。

G1：但經費永續不是我們能承諾，是主計處要承諾的，但我們要不要承諾。

P2：所以應該要回歸到法規問題，你就法令預估幾年，這樣主計處也不會要求我們。

研：所以你們要反被動為主動，主計處可以這個被動發錢是因為地方從行政考量，但一旦法令精算過後，主計處就要去找錢。

L4：沒有，他就要給錢。

研：那台灣社福法案好像跟財政沒什麼關係，但很多國家立法案，才正要進來的，要精算的。

L4：有啊，他們都有進來，叫我們不要增加（人事）。

P1：如果法定了，但中央政府違法怎麼辦？比如說兒少法九十二年公佈，但兒福法八十二年修法說要成立兒童局，結果六年後才成立，那中央政府沒有照法令執行。我的意思是這樣子，那就沒辦法管？

G1：那成立單位是哪個單位違法？是我們兒童局違法嗎（大笑）？

P2：內政部違法啊（大笑）。

L2：那時候以前少年福利法好像有條文是有提到專業人力，但也沒有達到。

P1：所以條文是虛設，那罰則是罰一般民眾啊。

研：會罰地方政府嗎？

P1：不會，所以當中央違法，好像只能靠民間，我們好像在拱一部火車。如果今天法能夠落實，但中央不執行怎麼辦？那就要有一套監督機制。

研：對，監督機制要考量。

G1：我記的行政院有設很多諮詢委員會，應該蠻能夠...？

L4：那另外提到核銷制度，我覺得核銷制度也有問題，因為送進來的時間很慢，那財主單位審核都會退兩、三次，然後拖很久。

G1：所以地方單位都是苦主（笑）。這跟補助機制有關係，因為核銷後再提款一定會拖到。

L4：這就牽涉到財主單位，比如說查到一堆沒辦法核銷的，我們就預估會核銷的案子。

研：像之前中央就有呆帳，所以委辦給地方也是...，好，那你們剛才也提出很多看法，我覺得這些資料可以給我們思考一下，那我們行政法學者大部分都在專業立法；那財劃法一直是統籌問題，可能跟專款專用有差，因為統籌是lump-sum的，但過去內政部是專款專用。但這可能也因地方首長有關係。那地方自治雖然可以收稅、立法，但其實還是中央留住大部分的錢。那法律上也有談到修法，可能從兒少法去修正，那我把資料做一些整理。那我們有另外一組是從行政學角度來看，比如○○○老師，他就建議中央集權，像馬英九這次也有提出類似政見，分成五個區域，按都會區域分，希望趕快通過，因為25個縣市25個model，我寧願5個model就好多了。像台中縣、市就搞不清。

G1：而且我覺得也可以培力民間團體，因為當量一多，規模才會大。

研：不過兒童局可以先做看看，依法你們可以做規劃，我剛剛忘記提這塊，因為有一次韓國學者就走這條路（中央集權）來降低差異，那後來就變成大區塊來降低差異。那我也有聽澳洲、英國的學者，不過他們跟台灣像，但中央非常強勢，他們就是直接拿回來，然後分發出去，就真的是委辦，因為他們是中央集權。不過中央集權不是全部抓，還是委由地方做，但中央把這項當成重要業務，這也許比較接近我們亞洲。那按行政法學者來講，其實中央不太放權，地方政府

也不敢放權，其實我們某種程度很中央集權。比如說台灣說是地方自治，但實際上沒有。好，有沒有提他想法？

G1：從行政角度，除了財劃法那邊要檢討，社會福利補助機制也要檢討，因為補助經費很怪，但不知道哪邊怪。就本來可以補助地方，補助地方就類似讓地方委辦的意思，就是經費跟人力都有給，但到最後又變成只能給民間，變成說政策要推動，除了要拜託地方還要拜託民間團體。

L4：所以這有問題，因為他認為這是地方該做，所以在補助那邊就不把地方納進，因為已經全部設算統籌分配，但是中央還掌握很多補助款，但不能補助地方，所以只號透過地方補助民間團體。那我們要去申請，但不行，因為中央說上面沒有我們。

研：所以怪是這個？比如說你給我設算，那中央叫我做很重要的兒保，那我為什麼不能直接給地方做？

L4：所以就把這塊拿掉，因為財劃法說已經統籌分配給你，那就你自己去做，所以中央那塊補助就不會給地方政府了。

G1：但有些學者也覺得中央只要負責規劃就好了。

研：但我覺得很斷裂。

L4：前提是地方要有足夠的空間去做。

研：包括行政與執行能力。

P1：那還有中央委給地方做之後，如果法定框住，那可能還要鼓勵地方創新發展性的方案，才用補助辦法。但我看項目有一大辦是來自法定經費項目。

G1：那這樣就有趣，因為基本上給你的錢就不夠，然後又另外用一套社會福利來補你的不足，所以就是很奇怪。

P2：這是權力關係，今天中央用這筆錢來控制，當我設算之後，我沒辦法控制你，所以當然就用另外一套補助。

P1：今天設算之後，那局裏面會說錢都已經下放出去，
所以我們經費很少。

研：這塊設算比例？

P1：差不多是三十幾億。

G1：像我們兒童局預算結構也是補助服務費最大，社會司也是。那這個應該可以看黃局長的畢業論文。

研：好，了解，那我真的應該跟黃局長講話。

G1：可以啊，因為我覺得他對設算這塊蠻了解。

研：好，所以又講了一塊補助條例，我們今天都講錢，都沒有中央與地方職能分工。

L4：錢是最重要的！

研：所以你們提的蠻具體的，比如美國會用這樣子是因為這樣才能貫徹法律，那英國也是這樣，雖然他們立法精神跟我們很像，但由於是內閣制，有點像我們現在，他的作法是財政先框定好方案要花多少錢，要先精算方案往後，要先框定幾年，然後就開辦法案，但因為他們是內閣制，所以政府要付責任，那我先把財源找好，才法條通過，所以像child trust，他先把財源框定好，然後才跟兒童安全局作，然後才通過法案。沒有國家像我們一樣，從七十八年就一直通過法案，可是錢不知道在哪裡，但從來沒有講中央跟地方長期很不愉快，因為中央

負責規劃，但中央就沒事了，但錢是找誰？地方也很火大，所以法規框定財源才是重要的地方。好，最後還有沒有其他意見，你們的意見我不會讓其他人知道是誰說的，只會說邀請單位，好，那今天就到這邊，謝謝大家。

附錄三：兒童及少年保護體系之政府職能分析焦點團體（二） 逐字稿

一、會議討論內容

(A) :

缺人、缺錢和法律不彰這些問題真的是執行上最大的問題，當前在社工人力部份，不管是兼職還是專職，才 185 位，如果把兒童局專職兒保領域的人也加進來的話也才七位，後來又有推緊急生活扶助，又加了 305 人，那時候估計人數是 505 位，可見公部門人力估計都是以 505 人為主，但又有不適應、離職等理由，來來去去，社工人力真實數目還比所估的還要少。

會有縣市還說他們的社工一人負責 300 件案件，那中央除了給人力之外，再加上委託民間等等，目前一人負責的案件降到 40、50 人，那距離美國的個案量，還是差的很遠啦，美國的個案量則是一人負責 15 個。社工辛苦之處在於除了社工本身業務之外，還必須要兼行政等工作，每天都要辦公，做到很晚。所以社工人力捉襟見肘的情況是顯而易見，但是會這樣的原因在於就是沒有錢，你說縣市他不重視這一塊（兒童保護）嗎？我們不敢這樣講，但在作考核時，發現的現況就是真的在如此啊，投資的就是不夠啊。每天案件一直上升，從 93 年的八百多件到現在 96 年的一萬一千多件，今年還是會繼續增加，案件逐年增加，可是人力沒有增加啊，人數好像就是當初省府所規定的員額，若真的不夠就只能用約聘的，但臨時人力待遇又更差了，一個月給三萬多啦，再增加一些津貼等等，最多到三萬六，但是這樣跟正式公部門的薪水還是差很多啦。

社工系畢業的人力一直進來，但是還是一直流失中。地方政府人力不足，但是也沒有錢再去聘人。以兒少保護這塊來講的話，中央跟地方的財政劃分是中央負擔四成，地方負擔六成，人力負擔也是這樣，地方還要去找人聘人，花很多時間，那經費要自己找財源，還要跟市議會找編預算，等市議會通過，等編人力到真的人力進來後，行政程序還要等很久。財政能力的地方政府，實在很難應付這樣的財政不足的狀況。

兒童及少年福利屬地方自治事項，那究竟各縣市發生的兒童受虐情形是否要當作個案？研究顯示每 10 分中就有一個孩子受虐，而這樣的情況似乎不是單一縣市就能解決的，應該由中央機關制定政策來改善。內政部兒童局就會開始思考如何去解決，兒童局的職掌本來就是擬政策，而就三級通報系統而言，第三級幾乎都不會通報，而這部份也是要努力去作，因此就出現了高關懷方案的計畫，你說這部份是地方自治的事項嗎？個案部份當然屬地方自治，政策該怎麼走還是屬中央的決策，至於中央有多少能夠介入的地方，中央擬政策、地方不執行，這樣的政策實益也不大。所以兒童局就試著努力地去規劃方案啦，像是高風險服務啊，當然也有請專家學者進來討論，但是民間或學者認為問題所在，還是在於人力，高風險個案都找出來啦，可是卻沒有人力去處理。而這問題政府又無能為力，中央政府只能找地方政府來談，地方政府籌錢找人，民間委外的部份還要付錢給他們，又回到老問題--錢的部份。這樣又開始缺人缺錢的問題循環。

缺人缺錢是真的有啊，但是政府也不是沒有補助啊，只是補助當然還是有比例限制，

對縣市而言還是個負擔。

地方政府是否有缺權，坦白來說，我認為沒有。權限本來就在地方政府手中，甚至我們兒童局跟他們要個案資料，甚至還要不到，因為有個案隱私、社工倫理的問題，因此權限還在地方政府那邊。只是在人、錢、權我們都還是期望他們能完全地配合，當然他們還是希望中央給予較多的補助啦，在權限部份，我們是沒有壟斷他們的業務。兒少法也規定地方自治可以自己規劃政策去作，也不見中央定政策就逼著他們去作，但若中央政策所定政策是可行的，那麼就要去支持。就成效來看，例如緊急生活扶助方案，結果成效是不錯的，可是地方政府就一直罵兒童局，認為說我們一直給它負擔，有作不完的事，卻沒有給予足夠的錢和人。因此他們就建議是否在這部份中央就整合好，然後地方政府再去作。

(B) :

我覺得政府改造出現了問題，過去地方政府有 18 年沒有增加人力，就弄了很多約聘僱人員，所以現在縣市政府人事費是相當高的，所有的預算有一半都用在人事上，以台北市為例，台北市經費一年一千五百億，有七百多億用在人事費上，但是業務是一直增加，人卻沒有增加，除非出了大問題。

就政府職能來說的話，政府要有魄力，社福經費、國民教育、治安的經費通通由政府來負擔，然後修正財政收支劃分法，使地方政府真的有錢，然後在人力編制上能夠適當地有所調整。若政府不有魄力的話，一次解決問題的話，這些問題還是存在。

兒少保護體系方面來看的話，權的部份是絕對沒有問題，因為法律已經賦予地方政府權利，所謂效能不彰就是指人，因為約聘人員已經將人力給吃掉了，相對來講，錢也是不夠的，因為中央撥錢，必須還要經過議會。所以政府應該要有魄力一口氣來解決，否則只能等報紙出現大案件才會有所改變，事情一過又完全一樣了，這樣完全不正常。

(C) :

我也是為社會福利經費這塊蠻叫屈的，現在地方社會福利預算主要大宗是仰賴公益彩券的來源，但公益彩券的來源分配也好，行政院主計處所編列的社會福利預算也好，就從兒童及少年福利預算這一塊來看，無論是每人分配到的預算也好，或者是整體的預算成長率也好，比起老人、身心障礙是少的多，這並並不是要泛政治化，而是兒童及少年這一群人他不會上街頭，自己出來爭權力的，往往在預算分配的過程中，就不會將他的順位優先考量，在很多的預算分配上，我們會發現會有這樣的一個現象。

中央立法卻要地方的財源來執行，這樣的分配狀況，也不是很公平。地方政府疲於奔命，因為當焦點新聞出來後，中央政府有了因應的政策，可是地方政府卻有預算分配的程序，首先要先經過議會的通過，它有它一定的優先順序，尤其是地方政府它所面臨的問題是不一樣的，即使是在社會福利領域當中，也有不同的優先順序，一旦中央認為有新的政策重要，或是有很多新的政策拋出來後，地方政府在短時間中去重新排擠原先的預算，對地方政府而言是很大的衝擊，而對其他原本獲得預算編列的項目，也是非常不公平的。所以如果說發動權在立法上也好、政策主導

上也好，如果問題是具有全國一致性質、急迫性、普遍性、基本權利保障上的，還是不宜因地制宜，因為自籌財政能力較好的縣市政府馬上就能夠跟隨中央的腳步，但是自籌財政能力較差的地方政府，在人力經費上都見得到空窗期了，更遑論還要去自籌經費了。所以在全國一致性質、急迫性、普遍性、基本權利保障上的部份，中央還是要在財務來源上作一致上的規劃。

在社工人力部份，尤其在兒少保護這塊，人力真的相當缺乏，在過去作社工人力指標的規劃，我們都會很著重於「個案量」，但是這是一個雞生蛋蛋生雞的循環問題，比方說社工人力越是充足的縣市，個案量就會越多，個案量多、品質好、各方面評比越好，中央就會給它越多錢，反而自籌能力很差的縣市，亟需仰賴上級給予補助，在業務推動上不是很順利的，在分配經費上順位反而不是那麼優先，所以政府在這方面的考量上是需要再重新思考的。

再來，評估上著重「個案量」，卻忽略了「質」，因為有些時候，越複雜的個案，社工花越多時間投入去關心照護這樣的個案，但是在評估時，卻沒有將這樣過程和品質納入考量，所以只是論量作為績效表現，作為預算分配的依據，對於不同地方和不同的社工的評估是值得商榷的。

(D) :

除了剛才各位老師提到的地方政府欠缺人力的部份外，還有一點很重要的是，**縣市首長的理念**，反正他們認為這種問題不會上報，不會上全國性新聞的版面，所以對他們來說能夠得過且過，就置之不理了。我在 2002 年幫內政部作一個家暴的研究的時候，其實那時候很希望中央能夠有一個評準的功能，依據各縣市的不同，建立一個最小限度的標準，就像之前○○○老師所說的，具有全國一致性、普遍性、緊急迫切、保護性的還是需要由中央來處理，不能夠說地方制度法規定社會福利為地方事務，就全部交由地方來處置，一句話打死，無法反駁。但是我們在第一線看到，同樣的個案，台北市就是處理的相當完善，從一開始的緊急安置到最後的追蹤輔導，都有人在照顧，台灣是大政府大民間，小政府小民間，就是政府的規模既需且弱的縣市，民間也弱，面臨一個極度的失衡。因此當初就提出了建議中央能夠有一個評準，但是做了中央對地方社會福利績效考核，又有點 hold 住了。因為有些縣市並不是沒錢，而是它會去發一些莫名其妙的津貼，例如生育津貼也發，可是他在福利津貼的部份，實在十分有限。所以中央還是應該要設立一個最低的標準，而且應該用評鑑的方式來保持最低的標準。

地方制度法人、權、錢下放之後，真的是完全大破功。尤其是在社會福利，我在 88.89 年會計年度，那時我幫內政部去作 21 縣市的審查，那年的錢是內政部給的，就做的非常好，因為那時是一條鞭嘛！可是現在地方制度法實施後，**地方政府完全不理中央**，我們每次去評鑑就非常的氣，配合度很差。兒童局人很少，跟社會司一樣，人少可是經費很大，兒童局有很大的一筆經費是獎補助費，在經費結構上有很多是過路財神嘛！因此，這就是變成操槆到導航，人少，但是要很精銳，政策規劃能力要好，但是兒童局在台中，呵呵，所以很多時候我們都希望它能夠搬到台北來。為什麼呢？因為可用之兵真的不多啦，人力少是一回事，個案量又是一回事。**訓練的社工人力**，折損得很快，大學剛畢業的學生到第一線實務現場中，一年就掛了，這是為什麼呢？這是因為我們在服務最嚴重的個案，是由最生嫩的社工來作，在國

外的兒保社工一定要有三五年的經驗，香港稱之為「重案組」，表示他們有資深的社工、優渥的薪水。在美國紐約發生了兒虐致死，就是從寄養家庭回到原生家庭後，就被虐待致死的案例，馬上就有改變，一定會有 new money，這個 new money 包括一定會有增加人力，增加督導，加薪，因為重賞之下必有勇夫，如果說坐辦公室、吹冷氣的人跟我同樣薪水，我為什麼要作比較重的工作？我第一年可能找不到去作，可是撐不久。所以我們社工流動率很大，折損率很高。服務人力上是很大的問題。

至於，缺權的部份，看來倒是中央兒童局還比較缺權。地方政府在兒保的問題還有一部分是民代的關說，非常的嚴重，因為兒保就是剝奪親權，可是民意代表往往不分青紅皂白就去關說。這也是因為從中央對兒保是沒有理念的啦！一定要等到事情上報，才會注意，上級才會注意。所以說目前分權化的潮流在台灣完全破功，除非 radical change。

(B)：

所以說如果兒童局直接將錢撥下去，專款專用，而且是全額補助，這樣地方政府就沒有選擇了嘛！一定要這樣作。

主持人問：那像這種統一的事項，有沒有可能弄出一個的標準，有沒有相關的辦法？

(C)：

我覺得要階段性，因為兒保問題不是優先順序，可是問題又很險峻，但是政府可以建立制度，把觀念普及了，在這幾年密集推動，螺絲栓緊，讓地方政府都有一致的觀念。

(B)：

建議兒童局應該有個訓練團，到各縣市去服務，教導他們應該怎麼作。

(A)：

關於專款那塊，其實目前設算那塊，還是有綁一點啦，變成施政項目，把經費都框好了，就只能作那個使用，否則地方真的都不知道用到哪裡去了。

(D)：

現在情況是中央四地方六，但是你要給我計畫，計畫、執行、考核嘛！你去執行、那我來考核嘛！就是不要再四六，否則地方用 100 種方法來將錢乾坤挪移。並將人力作撥用挪用。

(A)：

剛剛講到中央很大一部分在於補助，那現在規定中央不能補助地方只能補助民間團體，所以這一塊有沒有可能讓中央補助地方政府，然後讓地方政府去找民間找資源來作，中央再進行監督。

(D)：

附錄

你不給地方政府錢嘛，地方政府過路財神，它也覺得很煩，還要幫你找民間團體，我一毛錢拿不到，還要幫你監督。民間團體也抱怨，年初就審的錢，我年底才拿到，就變成說我還要去籌錢。

主持人問：那錢的問題解決後，人力問題是否就有可能解決？目前社工系畢業的學生，在錢的問題解決後，不知道是否就有辦法補足到各縣市？

(D)：

專業人力本來就不可以一次增加，因為這樣本來就不適用，每年的畢業生人數都是一樣的，可是你突然要 323 人，本來不想做社工的都去做了，可是給的勞動條件真的很差，但是就抱著度小月的心態嘛！騎驢找馬，反正不想做就走了。這樣真的行不通，人力的增加一定要有完善的配套，例如要看人力供需、完整的教育訓練，一定要增加督導，一定要有不同的薪資誘因，那現在社工要增加人身安全的危險加給，卻要不到！這樣沒有誘因啊！人力，還是會有，可是它就沒有責任感，沒有專業，資深了就走掉。但我們的行政體系就很糟糕，資深的都去作行政，年輕的都在第一線，都死在沙灘，然後新一批的再進來。

主持人問：社會福利是地方自治事項有沒有必要作調整？是不是改為中央來管呢？

(B)：

將社會福利改為中央，這個不太可能，立法院過不了，也不會接受。

(D)：

因為有因地制宜的考量。

(D)：

當在地方政府進行評鑑時，發現社會處處長都沒有專業，只能在那邊聽社工吐苦水，或是給處長、局長打打氣。

(B)：

舉辦處長的觀念灌輸會議如何？

(C)：

應該是給縣市首長。

(D)：

我們之前有一個構想，可是作不下去，就是在地性的倡議團體，去跟關心保護議題的議員連結，然後去跟縣市長的夫人連結，這樣才是方法。可是還是無以為繼，因為有經費問題。

(A)：

那計畫補助的方法可不可行？

(D)：

這樣又有一個問題，強者恆強，弱者恆弱，每個縣市的撰寫計畫能力不一，而且多拿錢就又多做事，那公務員未必又有意願要寫。

(A)：

那如果都提呢？每個縣都要提，然後執行考核，全額補助，不要再幾成比例，保障你幾年經費，扶持你上來。

主持人問：那縣市政府挪用的情況普不普遍？如何解決？監督機制是否有進入控管？

(C)：

有一些科目還是有流用的空間，例如先拿去作營養午餐、原住民補助等，挪用未必是不好的，還是要以正面的心態去看它，因為有些地方政府它在財政上是有所匱乏的。當法定預算作不來的，它就只能拿來挪用。目前中央掌握的錢是很有限的，都是以社算的方式下來。若是中央立法地方執行的話，但經費籌措是可以由中央和地方來討論，並沒有說一定要地方來籌措，也可以中央規範一段很長的時間由中央籌措，等到這段時間過了之後，地方在自行籌措或分配，所以財政收支劃分法就已經有賦予這樣的精神，只是目前中央都喊窮，那乾脆較地方去作，結果現在大家都很窮。

(A)：

所以說現在經費變成分期撥付，然後到年底時再看你的成效如何，我在來作管控。只是這樣其實是增加同仁的工作量，越作越技術性的工作，你明明就是應該規劃的，現在卻在作瑣碎的事情。

主持人問：那在委外的部份呢？

(D)：

民間委外的部份，問題很大，普遍上認為社會福利委外給民間，沒有提昇品質、沒有節省經費，台灣在非營利組織還不成熟的情況下就開始進行委外，你看優等生有幾個，前面幾名的不斷地拖拉斯化，不斷地擴張。NPO 他的專長本來就不在管理，加上它短期擴張，本身的管理品質是不好的，也有 72% 的社工團體表示，因為委外社工受到剝削，這個剝削有一塊是因為政府給的錢少，另一方面則是非營利組織它本身不會管理。

民間團體給人一種專業的感覺，其實沒有，民間團體的社工到第一線也都是最嫩的。政府現在委外化，表面上好像很聰明，其實很 stupid，你說省人省錢，其實有嗎？沒有！台北縣以前有個局長說得很傳神「養在外面的孩子」。委外後，政府根本是掩耳盜鈴，說我們現在不叫人事費，而叫做專業服務費，那其實就是人事費，只是沒有退休撫卹這塊，但其實統統都有啦，那其實是被剝削的，我在各個民營機構遊走，可是年資卻都沒有累積啊。所以服務品質有沒有比較好？其實是個大問號。

說到監督問題，政府從導航到操槳，那你應該從一個服務生產者的角色變為服務規劃者、購買者和監督者的角色，但是你應該先知道你的管理能力如何。當一個政府的能力不夠，當公辦公營不行時，你委外一樣不行，因為課責線拉的很遠，本來我是公辦公營，雖然你可以說我沒效率，但是管我的公婆很多，現在到民間去，民間每個都是頭上有光環，民意代表罵不下去，我們碰到孩子在寄養家庭受養致死，如果是沒有通報就算了，現在是社工扮演上帝的角色，然後把他推入火坑，媒體有沒有去追究，沒有！因為它聲望很好，兩天的新聞一下就過去了，所以委外之

後，課責是完全被稀釋掉的。

民間團體向中央拿五塊，要我作八塊，不夠的那我去民間募款，美國很多文獻都顯示民間募款是不對的，因為要捐款人交兩次稅，第一次我交稅，第二次我捐的拿去補政府委託經費不足的部份，只是台灣捐款人不去追究這一點。這還是你給我五塊，我作八塊錢的事。可是現在很多民間團體是，你給我多少錢我作多少事，這當中還要扣掉經營管理費，更糟糕的是還要扣掉一點錢，不一定是拿到自己口袋，可是 NPO 普遍都有不安全感，他們不知道明年還有沒有經費，所以當然要存糧。

再來就是態度問題，因為你對我不仁，所以我對你不義，你給我的經費不足，我當然也不會給你多好的服務，那這中間還有一個問題，就是 *creaming*，就是挑選個案，就機構而言，你給我這些錢，那服務一個較複雜的個案還是要多服務三個比較簡單的個案，我還有績效評估，為什麼我要去接受這樣的重擔呢？這就是公民精神的問題，誰可以得到公辦民營的服務，公部門可能有關說，到民間我都不知道耶。民間機構在決定誰可以得到服務，是不是會員優先，是不是包一個機構來養自己的孩子，是不是挑一個比較容易服務的個案，這些政府都沒有在管，更不要說我們的個案委託給它，有沒有被虐待，有沒有作行政法原則的程序，其實委外這一塊政府是沒有辦法去監督的。

首先是監督人力問題，委外出去，公部門就不必再招人，可是也需要監督人力啊。第二個監督的能力不足，政府沒有作過、沒有經驗，你抓不住它，資訊、經驗都在它手上。第三個是不穩，公辦民營到最後，變成命運共同體，你幸福我快樂，我不用去管你，只要你不要桶出妻子就好了。那為什麼呢？因為我管了我的老闆會罵我，我的老闆跟團體很好，我管了老闆（首長）會罵我。再來，就是如果說你這個團體做的不好，我可以將你 fire 掉嗎？不行，因為我沒有備胎，那需要幫助的兒童怎麼辦。政府完全把自己放在一個困境中，自綁手腳。

(A) :

真的就如老師所說的，好的團體真的是水準之上，目前有三萬多個受關懷的團體，那你要需要幾個團體來作？目前我們已經擴張到六十幾個團體，然而這些團體是參差不齊的，那有辦法每一個都去管嗎？都去監督嗎？我們頂多只能召集分別各區開個研討會，由老師來教怎麼作，但是監督的話，就變的很難，你不可能每一個個案都要進行監督，監督成本變得很高。

此外，那這部份委外的錢都是中央出的，那地方政府在幹嘛？地方政府好像就跟沒事一樣，它都忘了團體服務的都是他的百姓，他的縣市居民耶！所以我們頂多只能叫它交個成效報告過來，這樣還是比較好的啦，說實在的，現在沒有人還在補助叫人家寫成果報告的啦，補助都還要拜託人家來辦的，現在需要幫助的孩子這麼多，要找團體來辦就已經不容易。找到了還要請團體先寫評估報告，先自己評一下，然後給老師評一下，不可能嘛！早就不跟你玩了！

(B) :

那如果說由大專院校來負責，例如由兒童福利系來組個團隊，進行這方面的業務不知道行不行？

眾老師：

不可能啦！學校老師每天事情忙到不行，怎麼可能還要去接這種案子！

(D)：

不過○○○老師說得對啦，我覺得說政府他的職能一定要發揮，他的策略規劃能力要出來，所謂策略規劃能力就是指從每一個社會福利領域中去作市場分析，如果提供者的質量不夠，需求又很殷切，這就代表你要自己作嘛！，畢竟公部門的勞動條件還是比較好，人家還是比較願意來嘛。所以公部門自己先作，然後公部門也有經驗，等到比較穩定了之後，再移轉給民間。

那在英國經驗看來，因為英國是福利國家，所以社會福利都自己作，但是在1990年以後，政府變成服務購買者，中央就規定地方政府一定要將經費的85%去跟民間買服務，如果你的那個地方團體不多的話，你要去寫一個計畫，研究說你要如何去育成，如何將你這個地區的民間團體活絡蓬勃起來。民營化有一個很重要的點就是競爭，可是你現在民營化之後，委託變拜託，你是在委外什麼？求它都來不及了，結果很多團體就說我不要來參與委外了，太麻煩了！門檻這麼高嘛！所以，你看成效會怎麼樣？結果現在就是優等生不多，優等生挑三揀四，後段班勇敢來接案子，但這樣的結果就會很恐怖。所以委外也會對公民社會造成衝擊，結果大者恆大，小者根本沒辦法生存的現況。所以政府也要給公務員有點空間，不能說所有的新增援額免談，就變成是一個被掐住脖子的購買者。政府變得很無能。

(C)：

在民間參與的部份，我也有個意見。例如居家服務管理員，委外出去之後，每一區都有每區特定的管理員，當民眾覺得有些時候是覺得它被分到的是不好的，當某一家是行有餘力的，其實可以服務比較多，但是由於政府覺得這樣分配還是比較穩當的，省的以後比較沒有人進場，所以就平均的分配一些需求者給它，但民間參與還是要維持適度的競爭，那在一個良性的競爭之下，才能夠充分地去迎合需求者的需要，不然對供給者而言，不可能有太大的進步。

(D)：

所以政府就要學習策略規劃，企業型政府嘛！例如像是代乘券。

(A)：

所以條件不能給太苛刻，這樣團體才會願意進來。

(D)：

如果是實驗性、開創性的，應該還是由政府來作，只是政府在考量的時候，它並不是自己作，因為當初就是公辦公營出了問題，才會走向公辦民營的，因此政府應該階段性的自己作，但是長期而言，應該還是要交給民間。但是要怎麼交呢？政府應該要能力建構，香港的經驗可以作為參考，政府給民間足額的經費，所以民間是兵肥馬壯，因為社會福利這個領域真的是一分錢一分貨，資源投入了，當然政府才能名正言順去要求你嘛。

主持人問：台灣的委外是否能夠具有公權力？

(D)：

其實民間很大的一個問題就是沒有公權力，但是兒保這塊就是需要政府的公權

力，剝奪親權，但是在執行剝奪親權這塊一定要有法律在後面支撐，以及具有公權力，否則父母一定不服氣，這就是牽扯到兒保社工的能力，社工要非常的敏感、有經驗，所以美國的訓練中會請私家偵探來幫你訓練，讓社工在第一次進入個案家中時，瞭解有什麼指標幫助你去判斷，你可以怎樣很自然的打開冰箱，然後幫助你判斷是不是有虐待。第一線的社工的判斷能力，是要不要決定剝奪親權的關鍵。再來就是長官要支持，不然就是像檢察官起訴了，法官卻判無罪，這樣的感覺讓人很挫敗。委給民間又是一個問題，這個個案對公務員就已經很抗拒了，你跟他說又是民間團體，個案又更加不信任。

後來，我去苗栗訪問，他們告訴我一個解套的方式，不過需要雙重的人力，就是一個縣府的社工加上一個CCF的社工，個案第一眼看到的負責人就是這兩個人，等到縣政府把後續委託給民間，個案家庭也都將之視為都是縣政府的人。

(B) :

那法律授權給民間團體去執行公權力呢？

(A) :

這樣是可以，不過就是重點在於要不要授權，敢不敢去授權，那社工有沒有能力去授權。

主持人問：那有沒有可能第一線不要是生嫩的新手？

(D) :

那就是要考量薪水啊、個案量啊、勞動條件啊，沒有那麼多資深的人。資深的都會把它留到作行政。

(A) :

民間團體的社工的薪水又更低，勞動條件又更差，更留不住人。

(D) :

我在民間訪談的經驗看來，其實民間團體會去抓成本，他們會算得出來，這樣的錢我可以給到多好的精緻度。然後社政單位就要去跟各縣市的財主單位去說服，因為很多的財主單位都不願意去給錢，所以社政單位就要去說服，這樣才會給民間比較合理的經費。所以其實是可以做到的。說穿了，就是行政能力要好啊，你要說得出為什麼我要給你這些錢。民間團體甚至覺得有的案子很賺。

主持人問：社工條件這麼差？有沒有什麼解決方案？

(D) :

評鑑也有在做這一塊，國外都在作兒保社工，家暴已經在做了，兒童局則是還沒，那為什麼會有社工安全法啊，這就是因為有社工死掉嘛，那台灣還沒有這樣的個案發生，當然也不希望它發生。台北縣它有設計一個表格，只有社工你有受到威脅，你就 reporting，結果有趣的是，一年零個個案，後來去瞭解後，發現如果社工報上來，會被認為是你的經驗不夠，反而變成自己能力不夠，不會臨機應變，不

知道如何處理、太嫩。所以台灣有很多問題，不論你怎麼苦口婆心去講，都不會有結果。將政府作為社工的雇主，無論是公部門還是民間，最基本應該有哪些基本配備，需要保險、安全配備、訓練等，政府要建立該有的 SOP，其實這是可行的。

最後關於法律架構的部份，內政部兒保小組有建立一個重大兒虐事件檢討機制，就是說所有台灣發生的重大兒虐事件，兒童局都會要求縣市政府兩個禮拜內作一個檢討評估報告到兒保小組，最初的目的就是除錯，從經驗去看哪一個環節出了問題，然後我們就去改變它，可能是法務部問題、可能是社會行政的問題，但是到最後破功，大概 run 了兩年，結果失敗。因為我們的文化喔，還是傾向要找一個 scapegoat，都爛好人，大家就不會去作檢討。其實在香港時，發生重大案件時，他們會組成超然的三人小組，進行調查，這三個人可以看所有的案卷，作訪談，然後寫一個研究報告，然後在這個報告上，行政可改變、政策可改變、服務可改變、預算可改變的，全部都列出來，那現在台灣的監督評估機制是沒有的，作不起來。這也是可讓縣市長重視的方法，當然會牽涉到兒童局會有種太強勢的感覺，好像中央到地方來查案，所以這個意見就被擱置。

(A) :

所以中央去介入會不會有越權？重大案件怎麼樣去界定重大，然後中央就可以介入。

(B) :

中央要介入的規定太苛了，因為地方制度法第七十六條代行處理，規定的非常嚴格。

(B) :

政府應加強對兒保體系的重視，然後應該要好好檢討目前的成效，不管是六年計畫還是幾年計畫，應該由政府去扮演主要指導的角色，不管在經費、人力方面，都應由政府來全面支援，那麼這樣作一個示範，把基層的問題給排除掉，然後在將經驗傳承給地方政府。

(A) :

從中央和地方的工作量來看，是不是可以減輕政府的工作量，loading 真的要減輕才有可能改善。所以希望中央回到政策規劃的角色，而不是在作瑣碎的事務，然後把中央地方化了。

(C) :

政府在社會福利這塊，應該扮演輔助性的角色，急迫的、民間沒辦法做的，政府才應該主動去規劃、籌措財源，唯有這樣才能夠去有效運作。

(D) :

應該要強調施政優先性，內閣應該要有這樣的理念，才能上行下效，再來就是規劃幾年計畫，在這個計畫中，重要的就是人力資源規劃，整個計畫從政策、人力、資源到整個服務的提供，基本上是要有經驗精銳的人力，所以這塊人力資源一定要很充足，教育這一塊就很重要。目前就沒有專科，例如家暴這科就沒有專門領域的

附錄

人才，所以我們建議歡迎警大、法律系、護理系、公衛系都來修，在養成過程中，都已經互相認識，他們將來在合作中，就已經有基礎。