

RDEC-RES-096-015（委託研究報告）

兒童及少年保護體系之
政府職能分析
政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 97 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

壹、研究緣起

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。隨著世界對於兒童及少年人身安全權益的日益重視，台灣社會也受到激勵而敦促政府介入家庭以保護兒童及少年免於不當的對待，政府因此開始訂定相關的立法以宣示保障兒童及少年人權與最佳利益的決心。政府在民國 82 年時修訂兒童福利法，首度納入有關保護兒童免於虐待、剝削、疏忽的條文作為有關單位建立兒童保護體系的依據；政府於民國 92 年時更進一步合併少年福利法，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，再加上民國 84 年通過的兒童暨少年性交易防制條例，民國 86 年通過的性侵害犯罪防治法，以及民國 87 年通過的家庭暴力防治法，一套有關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因此大致底定，各級政府單位也因此於法有據的推動各項兒童保護行動，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，從該體系發展的區域不均衡議題來看，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。

貳、研究方法及過程

為改善我國兒保體系之相關政府職能狀況，本研究方法將透過了解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。其於以上研究期待，本研究將採用文獻檔案分析法與焦點團體法進行英、美、台三國的資料蒐集，針對三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。三種主要方法說明如下：

一、文獻檔案分析法：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，本研究透過蒐集英、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。

二、專家座談與焦點團體：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。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。

為了解兒保於中央與地方服務與相關職能分工狀況，本研究由地方執行面來看，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。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。而從兒保行政的角度來看，則透過邀請兒保

福利行政學者、財務管理學者與公共行政學者進行討論，透過宏觀面來看我國之兒保概況。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。

三、深度訪談法：為了使本研究更了解我國兒保政府職能分析概況，本研究更深度訪談前兒童局長黃碧霞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。

參、重要發現

一、英美兩國兒童保護體系政府職能分析

(一)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。

在美國方面，聯邦與州各有獨立政權，並與司法系統形成三權鼎力的牽制，而美國的合作式聯邦主義發展促使聯邦與各州之間的關係彼此相互合作，但聯邦仍享有較高的權力與控制。在行政課責方面，聯邦會透過專款專用的經費配置、減少地方補助款等工具，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，如果州政府的行政仍未達立法與法規之期待，聯邦可以透過司法強制與財政管控要求州政府遵行法律範定。

(二)法令架構分析：

在英國，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。

在美國，1974 年的兒童虐待預防與處置法 (CAPTA) 設立帶動了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。

(三)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。

在美國，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。

(四)監督與評估分析：

在英國，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。

在美國，州政府的相關法律訂定與兒童保護執行都必須符合聯邦所訂的相關法規，若未依法行政，則司法體系可以對州政府予以課責和禁制，聯邦也會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

(一)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。

(二)法令架構分析：

有關兒童保護體系的依據法令可以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。

(三)財政分析：

在財政方面，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。

(四)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。

表一：英、美、台三國政府職能分析比較

國別 類型	英國	美國	臺灣
政府職能分析	<p>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。</p> <p>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</p>	<p>聯邦採合作式聯邦主義向，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，型的行政、立法與司法三權分力立牽制，但聯邦享有較高的權力與控制。</p> <p>在新聯邦主義下，聯邦對地方的補助用款使用於彈性，地方得以改進計畫執行效率，強州與地方</p>	<p>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。</p> <p>法律有關中央與地方事務性質的界定不清，導致中央與地方常對於事務分工與事</p>

		各種機制強化中央對地方事務的監督與管理	政府層級的施政能力，但不可中央立法範	務本質生爭議，常有互踢皮球狀況出現
	強度	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
政策工具：法律		在 2004 年 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 年首過兒童虐待預防與處置法，並經歷 ，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 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
	兒保法律與特	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 資源整合	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 的兒童保護法令，是需要整合 間資源	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
	強度	中央依法律規範地方執行，強調多	聯邦透過法院強制地方依法行事，地方訂	中央訂定有關執行法條，由地方負

	元共治與機構合 作執行	定相對 法案	責執行
政策工具：財政	<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>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>強度</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>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>中央提供專款補助，地方可彈性運用</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>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>
政策工具：監督與評估	<p>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</p>	<p>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，聯邦也可以以不提供兒保經費作為處罰，表現行政、立法、司法三權運作</p>	<p>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</p>

	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
強度	中央透過績效考評與建立相關指標評估地方成效，司法與財政監督強，有有罰	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，司法與財政監督強，有有罰	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，有無罰

肆、主要建議意見

本研究提出以之政建議，以供兒保行政相關主管單位為未來政設計與改進的。在臺灣兒童保護體系的改進略上，本研究提出三需的目標，分列如：

一、建立力與專業：改兒少保護體系的首要之務在於「力」與「專業」。目各地方政府的社工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會兒童保護事項，並對於該處理的準則有確的法。主事者對於兒童保護的專業足的，將會提執行的效果。

二、建立兒保行政指導方：中央建立指導方，規劃的流程，並分出要事項，由政府自執行，待一進入，再接由地方辦理。

三、減地方對於財政預算之負擔：兒保業務屬相當層的業務，由中央直接社工執行業務，長及之，因此由地方政府處理兒保業務有其必要性，但關於財政預算中央改有比例劃分，給地方政府較的預算，中央政府也可利用預算控制監督地方政府作為。

而依據以上三的目標，本研究研出建議供相關兒保單位作

為施政或 參考：

一、建議一：「強化委辦性質」

(一) 中央 訂定兒少保工作標準作業流程，入福利績效考評

由於兒童及少年保護牽涉 全， 中央可 美國 法過程，進司法監督與配 加強兒保執行率，或效法英國加強兒少保法律地位位，英國雖行使多元共治，但中央介入程度仍較高；而法律本 其地位與 ，訂定兒童保護標準作業流程與相關程序， 定各部會與機構之相關職責， 清各 之執 。而兒保法律本 也需 入現行之福利績效考評，並加強兒保監督，效 美國 CFSRs 或英國中央評估標準要 ，導地方兒童保護成效。

() 中央訂定合理社工案量負 比，強化兒少保社工 力量質提

在 (2007) 的社工 力推估中可發現，主要先進國家，以台灣常 效的美國兒保體系為例，美國兒保社工與個案的案量負 比 (caseload ratio) 大約是 1:20 近，但經過 的了 發現， 多縣市兒保個案 大部 過此理 標準；而 間兒保單位更提及由於政府補助不 ， 間 多執行官方兒童保護的機構大多都會「 案」 (creaming)；而兒保實務 由於需要大量 力與 ，但進入兒少保護之社工大多屬於新手， 社工 力質量不 ，再加上政府補助與 度低落 ，使得兒保執行率 強 意。 此，中央 改 現有模式， 訂定社工案量負 比，確保社工 力質量與配置齊全。

(三) 中央與地方可 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 過 訂兒童福利法， 兒童保護體系 向 ， 任 獨立的兒童保護官、 排機構間的新 關係、確定地方兒童保護委員會法源依據、兒童保護程序的 規定等。在 2004 年兒童福利法 過 ，兒童保護業務的中央主管單位 由衛生部 向對兒童及少年更具有 力的教育行政單位來統籌，並 任一位兒童局長指 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 調處理程序、調 個案、機關間爭議和轉介 能 調。委員會工作內容 ； 合作、計畫和委任的 略 、決 、組 架構、

管理、整合過程 體系、整合和發展服務、財政管理、監 和評估、課責等。此臺灣可 效英國模式，強化兒少保護委員會之監督與相關職責，提供 整與 的兒童保護 。

、 建議 「 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 大指定補助款 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 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 上，中央可 美國 進司法監督與配 加強兒保執行率，或效法英國加強兒少保法律地位位。更 要的是，兒童保護之標準作業流程不可 為行政程序，而是有 確之作業指標與評估架構可供各縣市參考與執行。

() 中央運用經費作為促進地方政府 建構公 部門 關係的誘因

由英國的多元共治經 發現，英國政府透過 與地方建立 關係，並 合 間 體和個體的力量，發 社 間的整合機能(即中央、地方政府及 間 體參與決 和公共事務合 多元共治);而 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 ， 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 整合性和合作性的兒童服務 系統，促請相關服務提供機構彼此合作和分享資 ，建立一個 式的合作治理模式。在 2004 年英國政府首先 過成立有 35 個 Children's trust 的實 計畫，並於 2006 年進行相關評估。據此評估報告顯示， 多地方政府 在有的地理 界進行的合作，但大多 的工作範 仍是 地方政府的轄 一，各地的「兒童信託聯盟」委員會工作內容 ； 合作、計畫和委任的 略 、決 、組 架構、 管理、整合過程/體系、整合和發展服務、財政管理、監 和評估、課責等。也 台灣可 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 。

(三) 中央 對兒少保社工 力與經費給予 足配置， 介入社工 力 的 和督導

據分析發現，各縣市的社工力接生不足的現象，
了（2007）的社工力推估研究。研究中發現，以低推估的方法，
各縣市之社工力仍約1200名社工力，不足比率達54%，但目
縣市政府若要加社工力則受到縣市政府主計與財政的牽制。在個案量
，需要社工保護力加的狀況，受到縣市政府「力零成長」
的政令，使得縣市政府無法增加社工員額，使得某些縣市兒保成效
低落。為了提高各縣市政府的兒童保護執行與質，政府給予經費的
足配置；而在力控管方面也要考慮是保護性需求與全的問題，
力給予足夠力配置，以達憲法「保護國生與全」之目的。外
由於兒保業務屬於高，需要較資之社工進入以提高兒保度與質
量，政府可採用美國兒保社工成方法，介入兒童保護社工的
與，並透過督導方式提高兒保社工的專業量質，兒保服務質有較
全面性、整合性的服務方案與配。

而據以上建議，本研究也依據國外兒童與少年保護之政策，並
與專家之意見，依短、中長程性質，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、程建議：

（一）中央政府建立兒少保工作標準指導方：

兒少保護體系可依事項性進行職能之劃分，並規劃標準作業流程，
清與兒少保業務相關之部會的職責。而在績效考評方面，中央
可以福利績效考評作為監督兒少保標準之依據，效美國兒童局之CFSRs
加強並督導地方兒少保政策施行成果。

（二）兒童局建立「兒少保」，至各地方其，助地方 自行發現問題，導其自行決問題的能力：

中央落實助地方之，效美國兒童局體系加強地方兒保服務體
系的督導與助。兒童局可組成一小組，地方了解地方兒保實務與，
由中央給予助，並助地方能發現問題所在，並因地制宜決地方兒保問題。

（三）提高公部門的參與度，合社的力量，分運用地方資源，加

強 報 ，落實預防系統之執行：

相關兒少保體系服務單位可參考英國模式的多元共治型，由中央部門發起各地方，並介部門體系，透過不同體系之合作，並合社力量，運用當地資源共同努力。加強公部門與當地除了可以因地制宜外，更可形報，落實兒少虐待的防護報機制。

(一) 中央訂定合理社工案量負比，提高社工待：

中央進行更準之社工力推估，並計算合理社工案量負比，社工力不足之地方，給予合理之社工配置。對於社工保障上，中央力提高足的資誘因，並改社工動條，給予整的專業和足的保護。

(二) 對齊的兒保主責單位進行整合：

由於目兒保體系單位，導致中央開會時，各縣市會的單位不相同，形成對的，對本項問題，中央給予指導性的架構，一開的報、成案調、服務到追處等服務項目，中央指「齊一」之委託負責單位進行負責，以利服務的整合與對。

、中長程建議：

(一) 提高社工素質，規劃優兒保社工的成：

相關兒少保護單位須進行社工力的量質提，社工力定度提高，並加強社工間的督導，新手社工能立即上手；相關單位也可經常舉辦兒少保的工作、相關工作課程或個案研，規劃兒保社工的專業素質的成。

(二) 新規劃現行兒少保預算分配：

中央需進行社工力推估，計算合理社工案量負比，社工力不足之地方，給予合理之社工配置。算兒少保所需經費，中央政府合理規劃中央地方政府負擔比例，給予地方政府的預算間。中央政府建立一以預算為的績效考核機制，利用預算分配控地方政府政執行績效。

(三) 成立地方兒童保護委員會：

中央可效英國在地方政府成立各地方兒童保護委員會，組成成員為各地方兒少保相關之公部門，兒童局、地方兒少保官員、局官員、代表、與兒少保相關之利組、院代表、衛生局相關員等，定期開會資管，行高度合作關係。向及直向聯，對兒少保政和業務進行，對於大個案，清各機關責任屬，並負有責任擔負責義務。

() 建立力關係模式：

效英國進公力量，建立力關係模式。成員除了地方兒童保護委員會之專責單位員之外，更的入大範的官方及間參與政規劃及個案，成員加入了地方層首長（鄉鎮市長、長等）、意代表等，並提高三部門的力。整合兒少保服務系統，強化兒少保服務。

() 進司法體系的監督規制：

英美國對兒童保護體系的監督來，英國的政府體制是由上而的監督管，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，當地方不行或不行其任務時，中央得經當調告地方體之不行，對事項進行處置，如果地方不遵守該令時，則可由中央部會得法院的令（職務執行令 mandamus）加以強制，至對地方自治體成員課以罰或以法庭之名。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，也需要訂定相對的兒童保護法令，法院因此依法監督地方的執行。於此，台灣未來在訂兒童及少年福利法時，進司法體系的介入，不僅是在兒童受虐事執行司法調和強制法令，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。