

國立臺灣大學政治學研究所
政府與公共事務碩士在職專班論文計畫書

中央兒童少年福利行政組織設計之研究

指導教授：黃錦堂博士

學生：簡慧娟

民國 100 年 3 月 6 日

聯絡電話：0939286511

大 綱 目 錄

一、緒論	3
(一)研究動機與研究目的	3
(二)研究途徑與研究架構	13
(三)研究範圍與研究方法	14
1、研究範圍	14
2、研究方法	14
(四)研究流程	16
(五)名詞定義	17
1、社會福利的定義	17
2、兒童少年定義及人口數	17
3、兒童及少年福利定義	18
(五)研究限制	20
(六)章節安排	20
二、文獻探討	21
(一)行政組織理論	21
1、組織理論	21
2、組織結構的原則	22
(二)行政組織法理論與建制原則	23
1、法律保留	23
2、行政組織的建制原則	24
(三)行政組織變革理論	27
1、傳統公共行政理論	27
2、新公共管理理論	28
(四)兒童少年福利政策之發展	31
1、主要國家兒童少年福利政策之發展	31
2、國際兒童權利相關公約或宣言	33
3、我國法律有關兒童少年福利內涵之發展	36
三、研究構想	38

四、章節結構.....	39
參考書目.....	41

一、緒論

(一)研究動機與研究目的

人民乃國之基石，國民生活照顧與福祉乃現代國家重要的職責，此項職責則有賴於社會福利政策之訂定與執行。近年來隨著人口結構、家庭型態、社會環境變遷及全球化現象，衍生出不同於以往的社會問題，相對的社會福利服務內容也隨之有顯著的轉變，且相關社會福利需求亦大幅增加，尤其對弱勢國民的照顧、老人及身心障礙者的長期照護、婦女及兒童少年的保護性業務、外來移民的相關輔導與協助等等，更是政府施政的重點工作。

兒童及少年福利是社會福利中的一環，早期兒童及少年人權並未受到重視，遑論兒童及少年福利政策之落實，但是隨著家庭型態及社會環境的改變，造成兒童成長環境日趨惡化，兒童少年受虐事件增加¹，少年犯罪問題也日漸增加，兒童少年人權議題因此逐漸受到重視，兒童少年福利的議題也因而逐漸蓬勃發展(侯崇文 91)。然行政行為與行政組織密不可分，國家政策的訂定與執行，必須仰賴行政組織的建立²(孫建忠 93)，尤其是合宜的行政組織設置，更可以使政策落實執行，使人民獲得最大的利益，因此兒童少年福利是否得以落實執行，當然與其相對應之行政組織設置及業務執行有著密切的關連性。

我國辦理兒童少年福利業務設有專責之機關即內政部兒童局，該局於 1999 年 11 月 20 日國際兒童日成立，迄今成立十年餘，負責全國兒童福利³政策規劃及推動，並督導地方政府執行各項兒童少年福利業務。筆者於 2008 年 3 月 11 日至 2010 年 3 月 22 日止奉派擔任內政部兒童局局長一職，身為兒童少年福利中央主管機關—兒童局局長，負責全國兒童少年福利事務之政策規劃及推動，對於兒童局組織設計、人力配置、兒童少年福利相關法規、政策規劃及業務推動等，體驗個中甘苦，引發想要從組織設立的基本考量，探討兒童少年福利業務與內政部兒童局組織設置之關係及其利弊分析，尤其目前行政院組織改造即將於 101 年完成，目前規劃衛生福利部將不再設置兒童局，對於兒童及少年福利服務輸送是正面抑或負面，想進一步深入探討，期能對於未來組織可能面對的問題能有所因應策略的建議。

內政部兒童局於 1999 年在立法委員及民間團體的堅持下成立，倡議設立兒童局當時，適逢行政機關進行組織改造時期，對於兒童局的組織設置及規模，行政院研究發展考核委員

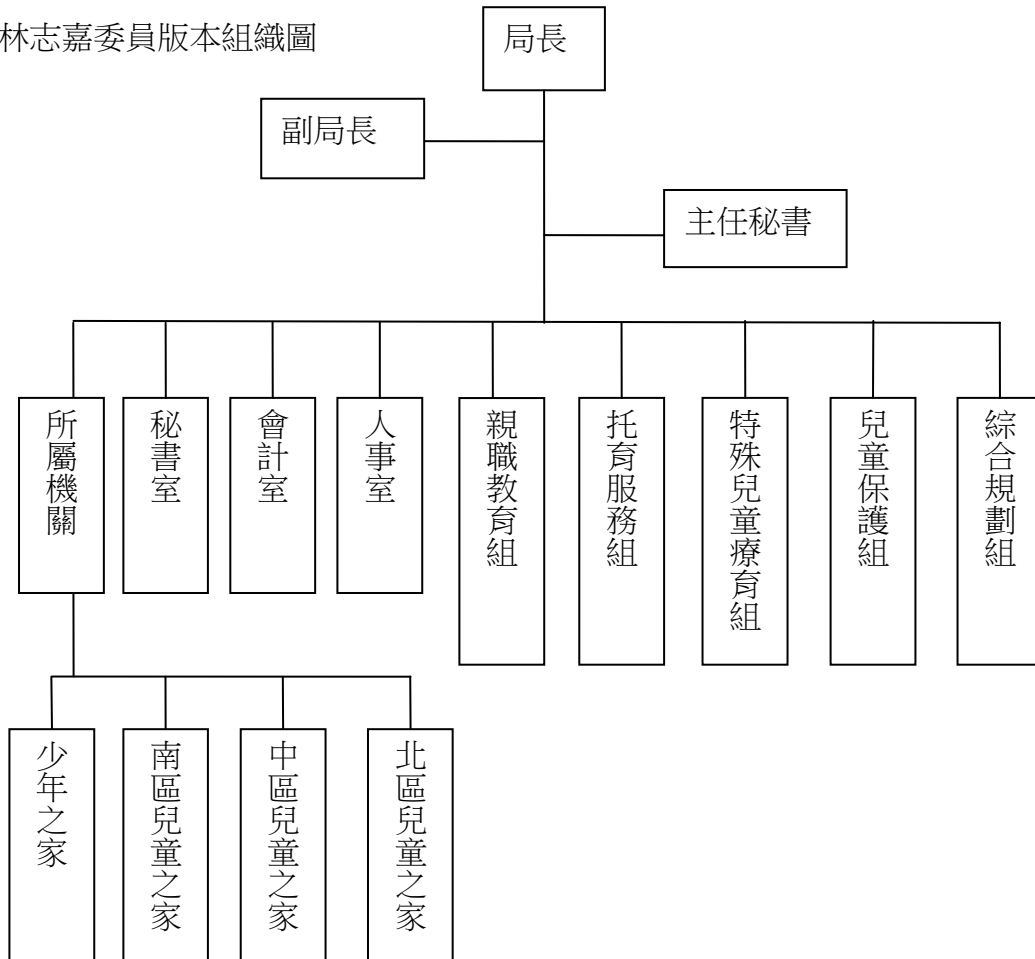
¹ 因家庭結構產生巨大變化，父母雙親出外工作，兒童少年無法由父母親自照顧，往往交由保母或第三者照顧，親子互動或家庭功能日漸式微，兒童受虐事件逐年增加，90 年度兒童少年保護通報輔導個案數為 6,927 件，99 年已增加至 13,987 件。

² 參見孫健忠著，從「衛生福利部」到「衛生及社會安全部」：行政院研修社會福利行政組織的回顧乙文，社區發展季刊，113 期，頁 3。

³ 指 2004 年以前。

會及人事行政局均抱持較為保留的態度(立法院公報 88 卷 33 期:271-322)，因此組織設立當時相當保守，組織規模與立法委員林志嘉原始提案版本⁴落差非常大，林委員版本設有局長、副局長、主任秘書，專門委員，並設有綜合規劃組、兒童保護組、特殊兒童療育組、托育服務組及親職教育組，其員額最多達 102 人，與一般三級機關組織規模相當，組織圖如下：

圖一 林志嘉委員版本組織圖



表一 林志嘉委員版本兒童局組織編制表

職 稱	官 等	職 等	員 額	備 註
局長	簡任	第 13 職等	1	
副局長	簡任	第 12 職等	1~2	
主任秘書	簡任	第 9~11 職等	1	
組長	簡任	第 9~11 職等	5	
專門委員	簡任	第 9~10 職等	2	
室主任	薦任	第 9 職等	1	
人事室主任	薦任	第 8~9 職等	1	

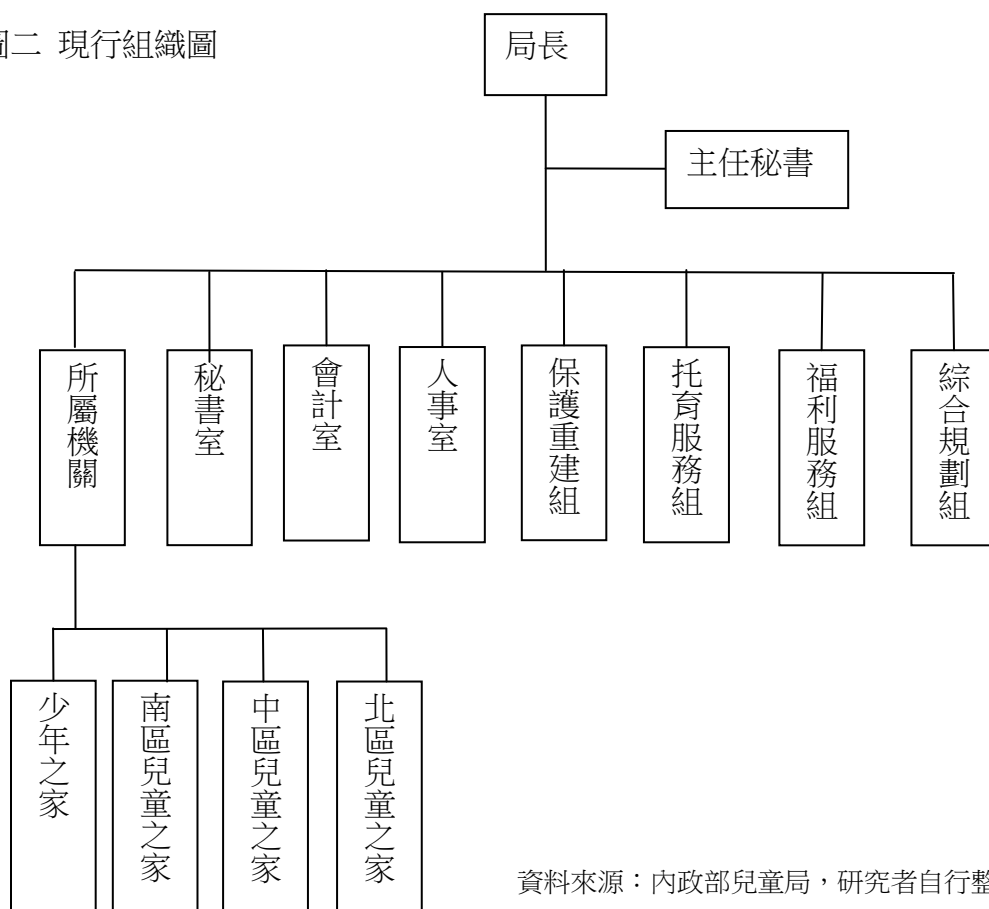
⁴ 林志嘉委員提案版本詳細內容，參見立法院第 4 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書院總第 932 號委員提案第 2462 號，88 年 5 月 15 日印發。

會計室主任	薦任	第 8~9 職等	1	
秘書	薦任	第 8~9 職等	1~2	其中 1 人得列第 10 職等
科長	薦任	第 9 職等	10~19	
視察	薦任	第 8~9 職等	2~4	
專員	薦任	第 7~9 職等	6~10	
科員	委任	第 4~5 職等或第 6~7 職等	20~45	其中 15 人得列第 6~7 職等
辦事員	委任	第 3~4 職等	1~5	
書記	委任	第 1~3 職等	1~5	
合計			53~102	

資料來源：參考立法院 88 年 5 月 15 日出版之議案關係文書，由研究者自行整理

惟 88 年 7 月 14 日總統公布施行之內政部兒童局組織條例，因適逢精省及行政組織員額精簡階段，因此內政部兒童局僅設局長 1 人職務列第 11 至第 12 職等，主任秘書 1 人，職務列第 10 職等，沒有副局長及專門委員的設置，下設綜合規劃組、保護重建組、福利服務組、托育服務組 4 個組，組長均列第 9 職等，編制員額亦大幅縮小，僅有 35 人，乃為迷你小局的規模，其組織圖及員額編制表如下：

圖二 現行組織圖



資料來源：內政部兒童局，研究者自行整理

表二 現行組織編制表

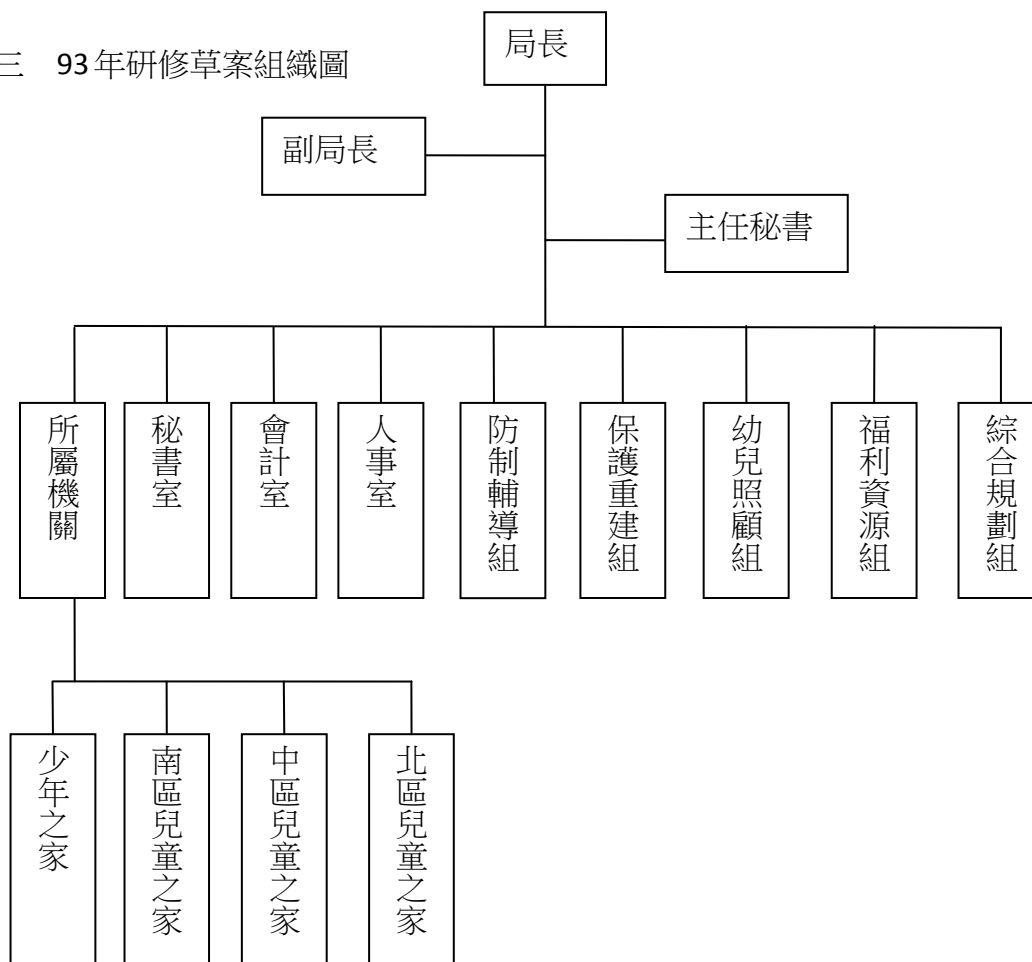
職稱	官等	職等	員額
局長	簡任	第 11~12 職等	1
主任秘書	簡任	第 10 職等	1
組長	薦任	第 9 職等	4
室主任	薦任	第 9 職等	1
視察	薦任	第 8~9 職等	1
專員	薦任	第 7~8 職等	10
設計師	薦任	第 6~8 職等	1
科員	委任或薦任	第 5 職等或第 6~7 職等	11
辦事員	委任	第 3~5 職等	2
書記	委任	第 1~3 職等	1
人事主任	薦任	第 8 職等	1
會計主任	薦任	第 8 職等	1
小計			35
技工			1
工友			2
駕駛			3
合計			41

資料來源：內政部兒童局，研究者自行整理。

有關兒童及少年福利中央主管機關經設計為「局」的組織，即應負責政策規劃及執行工作，與二級機關「部」的內部業務單位「司」僅負責政策規劃者容有不同。嗣因聯合國兒童權利公約及主要國家有關兒童福利法律之立法例，多以未滿 18 歲之人為整體之規劃，且兒童及少年福利有其延續性及一致性，為節省行政資源，乃於 92 年 5 月 2 日將「兒童福利法」及「少年福利法」整併為「兒童及少年福利法」，並於該法中明定應設「兒童及少年局」，故依該法原應即修正兒童局組織條例，將內政部「兒童局」改為「兒童及少年局」，並將內政部社會司有關少年福利業務移撥，經召開多次會議研商，內政部擬具兒童局組織條例修正草案⁵，以健全該局組織。其組織圖及員額編制表如下：

⁵ 除原有編制員額 35 人外，並加列內政部中部辦公室移撥之 6 人，同時請增設置副局長 1 人職務列第 11 職等，專門委員 1 人職務列第 10 職等，並將相關人員職務列等酌予提高，另修正原 4 組名稱為綜合規劃組、福利資源組、保護重建組、幼兒照顧組，並因應少年業務移撥而增設防制輔導組，規劃請增 22 名員額，合計編制員額 63 名。

圖三 93年研修草案組織圖



表三 93年研修兒童局組織條例修正草案組織編制表

職 稱	官 等	職 等	員 額	備 註
局長	簡任	第 12 職等	1	
副局長	簡任	第 11 職等		增置 1 人
主任秘書	簡任	第 10 職等	1	
組長	簡任	第 10 職等	5	增置 1 人
專門委員	簡任	第 9~10 職等	1	增置 1 人
室主任	薦任	第 9 職等	1	
人事室主任	薦任	第 8~9 職等	1	
會計室主任	薦任	第 8~9 職等	1	
秘書	薦任	第 8~9 職等	2	增置 2 人
視察	薦任	第 8~9 職等	5	增置 4 人
設計師	薦任	第 6~8 職等	1	
編審	薦任	第 7~9 職等	1	增置 1 人
專員	薦任	第 7~8 職等	10	

科員	委任或薦任	第 5 職等或第 6~7 職等	23	增置 12 人
佐理員	委任	第 4~5 職等	1	增置 1 人
助理設計師	委任	第 4~5 職等	1	增置 1 人
辦事員	委任	第 3~5 職等	6	增置 4 人
書記	委任	第 1~3 職等	1	
小計			63	增加 28 人
技工			1	
工友			2	
駕駛			3	
合計			69	

資料來源：內政部兒童局，研究者自行整理

惟兒童局命運乖桀，組織修編適逢行政院組織改造推動委員會規劃辦理中央機關組織改造之際，行政院人事行政局及研究發展考核委員會均建議再檢討兒童局合併少年福利業務，檢視其職掌是否有下授及委外化之可能性，即將其業務地方化或委外化，且因組織改造在即，兒童局組織修編是否具急迫性亦須審慎通盤考量後再議，而相關員額編制宜俟組織架構確定後再定案，員額應以現有編制員額加上移撥人員為原則⁶，故爾，內政部兒童局組織修正草案迄今始終未能完成修正，仍維持原有編制，但為符合兒童及少年福利法修正，少年業務仍移併至兒童局，原內政部社會司承辦少年業務人員 6 人係以借調方式支援，則在人力原即不足的情況下，對於相關業務之推動，產生一定程度之影響⁷，且兒童少年福利業務日益受到重視的國際趨勢下，先進國家為推動兒童少年福利業務在中央層級設有兒童及家庭司⁸等以為政策規劃單位，地方則相對亦設有類似對口單位，我國作法與國外相較，顯然有不小的落差。

隨著社會經濟快速發展，家庭型態朝多元化發展，社會結構快速變遷，產生更多的社會

⁶ 詳見 92 年 12 月 8 日內政部召開之「研商本部兒童及少年局組織計畫及本部兒童局組織條例修正草案」會議紀錄。另 93 年 5 月 13 日內政部召開之「研商內政部兒童局組織條例修正草案」會議，行政院組織改造推動委員會、行政院研考會及人事行政局均請假而未出席。

⁷ 原應併同少年福利業務移撥之 6 名人員，則以支援方式處理，並以任務編組方式設立防制輔導組，辦理少年福利業務，由秘書室主任兼任組長，該 6 名人員仍屬內政部中部辦公室編制人員，相關人員出缺仍由內政部簽辦進用，且須依循中部辦公室人員進用之順序與限制。

⁸ 美國在聯邦政府「健康及人群服務部」(Department of Health and Human Services/簡稱 DHHS) 其下設有兒童及家庭司(Administration for Children and Families/簡稱 ACF)。州設有「兒童及家庭服務科」(Child and Family Services Division/簡稱 CFSD)，郡則設有兒童保護主管單位，主管兒童保護業務、寄養家庭資源招募及培力等工作。在 2010 年 5 月內閣改組前，在中央設有「兒童、學校及家庭部 Department for Children, Schools and Families」，其下設有「兒童及家庭司 Children and Families Directorate」。改組後兒童福利業務由教育部主管，其業務內容與改組前相似，參見美國 <http://www.hhs.gov/about/regions/r9contacts.html>，英國教育部 http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Education-Org-Chart_0.pdf，瀏覽日期 2011 年 3 月 2 日。

問題及社會福利的需求，為配合我國社會經濟地位結構的改變，社會福利不管是在民眾需求、業務或經費規模上呈現大幅擴張，加上國人教育程度提高，觀念大幅改變，女性勞動參與率上升，雙薪家庭出現，逐漸衍生兒童教養照顧問題，子女托育需求也相對增加，加上近年來臺灣兒童人口數急速下降，少子化現象嚴重，而兒童人權保障觀念尚未普及，兒童少年虐待與攜子自殺問題頻傳、人口販運、雛妓問題等等層出不窮，為因應這些社會現象及所衍生的問題，不論在法令或政策上均大幅擴張兒童及少年福利需求，除了救貧濟助、受虐保護之外、更增加托育照顧、醫療照護、課後社區照顧、特殊兒童早期療育、未成年懷孕、偏差少年輔導、兒童少年性交易防制等等。兒童及少年福利服務內容包羅萬象且籠統龐雜，與1999年兒童局設立當時相較，已不可同日而語，然中央機關組織改造卻未如預期於短期內完成，因此造成內政部兒童局在辦理各項職掌業務時，出現人力不足的窘境，導致運用各種人力支應⁹的現象。

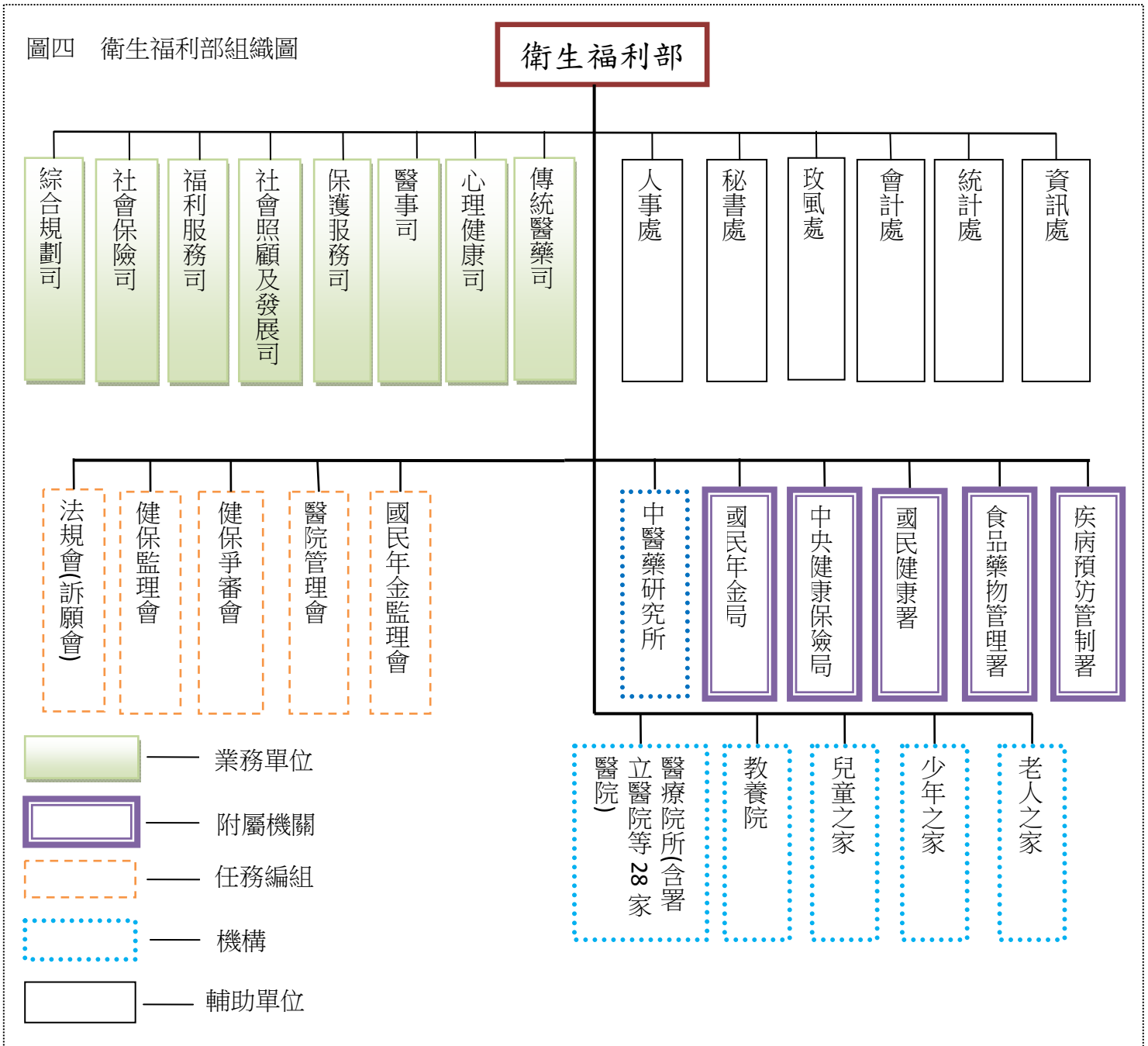
另外我國一般作用法對於主管機關職掌之權責分工(包括中央相關部會之間、中央與地方政府之間)並不明確，而「兒童及少年福利法」係以「人口群」為其規範對象，依該法第7條規定涉及各中央目的事業主管機關職掌，依法應由各中央目的事業主管機關掌理者，由各該中央目的事業主管機關掌理，換言之，兒童局與其他機關的權責劃分乃屬一般管轄之性質¹⁰，亦即舉凡與兒童少年福利有關之事項，不屬各該目的事業主管機關明確範定之職掌事項者，即屬內政部兒童局之職掌，因此當家庭社會環境變遷相應而生的新興業務，通常都會認為應由兒童局辦理，並不侷限於社會福利事項而已，所以，兒童局業務已跨及多項領域，相關業務量大幅增加，兒童局同仁更行忙碌，然組織與員額卻因行政院組織改造進行中尚待定案而無法相應擴充。

歷經十數年的討論，行政院組織法終於在2009年完成修正，2012年將是行政院組織變革的「組改元年」。依目前衛生福利部組織法草案之規劃，內政部兒童局即將步入歷史，其組織圖如下：

⁹ 兒童局除編制員額35人，借調人員6人外，尚有約聘人員、派遣人員、臨時人員、約用人員及替代役等，以及短期促進就業方案人員，迄99年底止，共計全局有71名人員，詳參附件一。

¹⁰ 類此立法例亦出現在老人福利法第3條第2項、身心障礙者權益保障法第2條第3項等社會福利領域法規中，考其原因，應係以人口群範定福利服務事項者，須仰賴跨領域合作，始克其功，惟各該目的事業主管機關事權分工仍應明確範定，避免滋生管轄疑義，爰多有類似立法體例，惟筆者認為該等規定仍過於籠統，並未能明確劃分權責。

圖四 衛生福利部組織圖



依衛生福利部組織法草案及處務規程草案規定，有關兒童及少年福利業務將被拆解為兒童少年福利¹¹及兒童少年保護¹²二部分，分由福利服務司及保護服務司掌理，回歸「司」的組織設計，其設計理念係以業務性質而為劃分，將原有業務依其性質重組歸併，分「司」辦事，而不以「人口群」對象來區分業務。此種分工方式，打破傳統，對於相關人員工作模

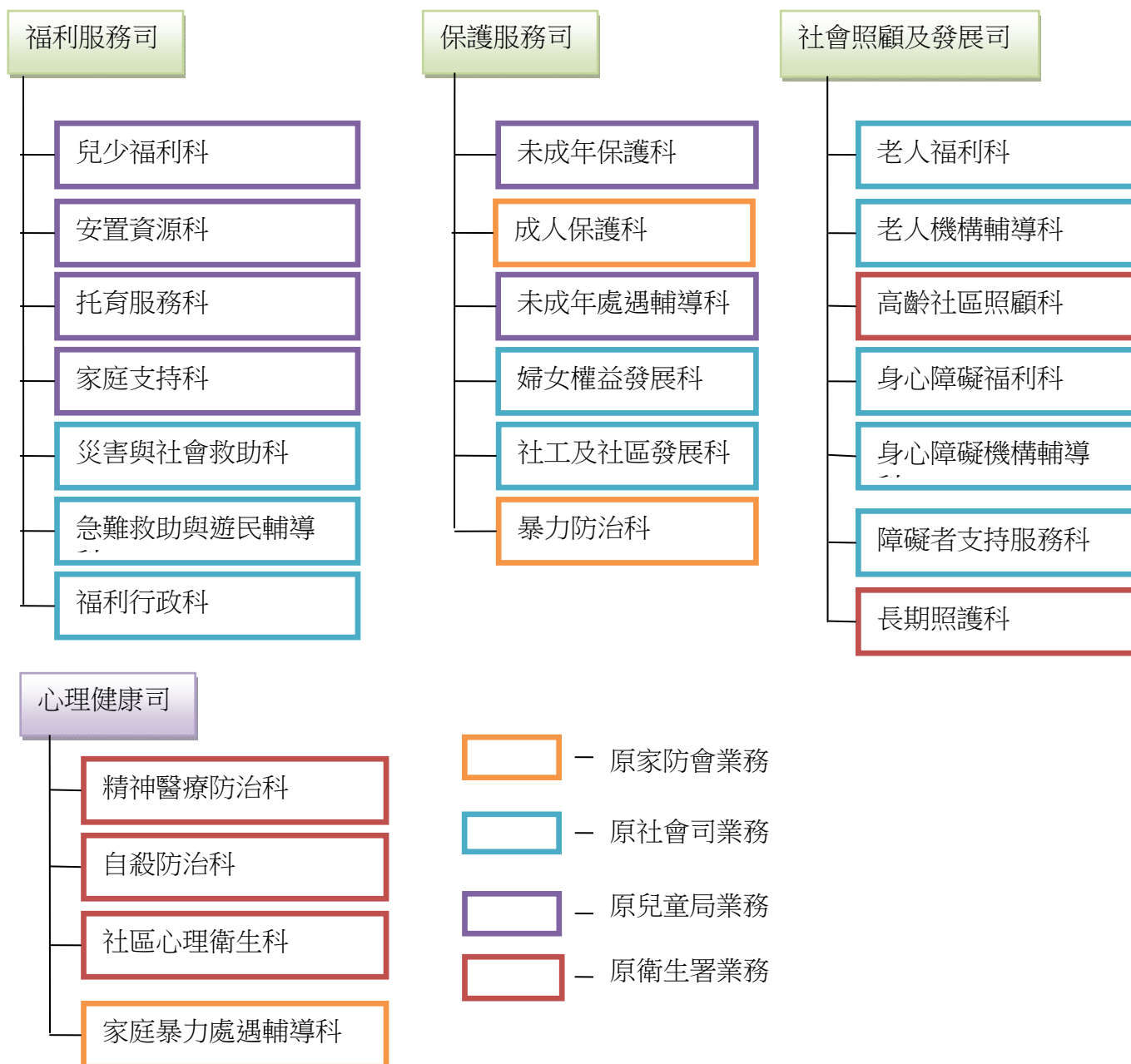
¹¹ 兒童少年與家庭密不可分，因此在業務整併歸納時，福利服務司除了原有兒童少年福利(不含兒童少年保護)業務外，並增加家庭支持業務。

¹² 此所指兒童少年保護，除兒童少年福利法第 30 條所定之保護事由外，亦包括兒童少年偏差行為、司法轉向、兒童及少年性交易防制條例所定之兒童少年防制輔導等在內。

式會不會產生衝擊，尚待觀察。衛生福利部有關兒童少年福利之主管調整為「司」之組織設計，凸顯未來組織係以「政策規劃」為主，對於現行職掌事項會有何種影響？是本研究想加以探討的部分，尤其能否解決目前兒童局所面臨的困境，並預為因應。

有關衛生福利部福利服務司及保護服務司業務科¹³規劃如下圖：

圖五 衛生福利部有關兒童少年福利主管科架構圖



¹³ 目前處務規程僅就各該司之業務內容予以範定，惟科別名稱尚未定案，此所列科名乃初稿研擬科名。

內政部兒童局在我國行政組織史上存在僅短短 12 年(1999 年至 2012 年)，它的存在對於我國兒童及少年福利業務的推動，應已發揮一定的創議及擊劃的功能，兒童局的設置在當時，乃政治妥協下的結果，其以三級機關「局」的組織來設置，理論上應負有「政策規劃」及「業務執行」兩個層面，則實際上所執行之業務內容是否真如原所預期？在現今行政改革趨勢中，中央究應擔負何種角色？與地方又應為如何之分工？其對整體組織之影響為何？人事行政局及研考會主張應檢討相關權限下放或授權之可能性，是否有檢討之空間？又兒童及少年福利法整併修正後，少年業務移併兒童局，惟兒童局組織修編未能即時配合，復面臨社會經濟環境變遷，社會福利需求大幅擴張，兒童局如何因應此種情況？其組織設計與兒童少年福利業務需求間之關係如何？該局面臨何種困境？均有分析探討之必要性。尤其適逢組織改造，相關組織設計應為如何，乃為最適設計，而得以符合現代政府行政改革趨勢，因應時代與環境的變化？

另「兒童及少年福利法」為因應少子化社會環境的變遷以及家庭結構轉變，在 2010¹⁴年間進行全面檢討修正，參考聯合國兒童權利公約相關規定，將原本侷限於社會福利服務面向的規定，擴大至權益保障面向，一旦完成修正，勢必兒童及少年福利主管機關的業務內容會隨著增加，而「兒童及少年性交易防制條例」為配合網路科技之迅速發展與實務執行需求，亦已送請立法院進行全案研修，故組織改造後的衛生福利部有關兒童及少年福利的「任務」，也就是現今所稱的「核心職能」，勢必有大幅度的調整，規劃中的組織設計有無因應？亦值得進一步討論。

基於上述動機，本研究目的試圖回答下列問題：

- (一) 在臺灣兒童少年福利政策的歷史脈絡以及現今的政經社文及法規範下，中央兒童少年福利行政機關的核心職能定位、具體業務內容及組織設計之現況與執行困境為何？
- (二) 主要國家兒童少年福利業務核心職能、具體業務內容及其相對應行政組織之設置為何？可為我國借鏡者為何？
- (三) 參酌學理、國外經驗與本土經驗，中央兒童少年福利行政機關之核心職能、具體業務內容及其相對應行政組織設置應為如何之設計？
- (四) 臺灣進行組織改造後，中央主管兒童少年福利之行政機關組織設計規劃，可以解決現行兒童少年福利業務哪些困境？會產生哪些宜預為因應的問題？

¹⁴ 行政院送請立法院審議版本之法案名稱維持「兒童及少年福利法」，仍侷限於兒童及少年社會福利面向，惟於立法院社會福利及衛生環境委員會目前已修正名為「兒童及少年福利與權益保障法」，且將其內容擴至兒童及少年權益保障面向。

(二)研究途徑與研究架構

吳定認為公共政策常用研究途徑有8種，包含：制度研究途徑（institutional study approach）、結構功能分析途徑（structural-functional analysis approach）、系統理論途徑（system theory approach）、個案研究途徑（case study approach）、比較研究途徑（comparative study approach）、行為研究途徑（behavioral study approach）、實證研究途徑（empirical study approach）、模式研究途徑（model study approach）等（吳定，2003:5-10）。其中透過研究憲法及其他相關的法律對政治制度的職權，及其與人民間權力關係的規定，亦係屬於制度的研究取向，吳定於2008年所著的公共政策乙書中也指出，公共政策研究具有「開放系統」與「交流的(transactional)」本質，公共政策並不是以分立的單位方式存在，而是缺乏明確界線之複雜系統的一部分，公共政策的研究可以增進我們對政策運作過程與政策結果的了解，能更客觀地評估過去與目前的政策，能以更高的技術技能與可靠性，就手段的效能與目標的互依性，向決策者提供建議¹⁵，政策科學並不是任何一項標準的學科性或專業性途徑之簡單的及漸進的修正，而是一項在觀點、取向、方法、程序及態度方面的根本改變。政策分析所關心的是，如何達成以規範性為基礎的結論及提出解決問題的處方，並以縱貫性資料適當的量化及方法論上的嚴謹為基礎，從事堅實的實證研究。政策分析有助於擴充判斷的標準，以判斷公共政策的優劣，在檢視各種理論性的思考，需要一項可評估各項文獻貢獻及其實用性(優點與缺點)的量尺(標準)，他並提出下列評估標準，包括：效度(validity)、經濟(economy)、可驗證性(testability)、組織/了解(organization/understanding)、啟發性(heuristic)、因果解釋性(causal explanation)、預測性(predictive)、相關性/實用性(relevance/usefulness)、有力性(powerful)、信度(reliability)、客觀性(objectivity)、誠實的理論(honest theory)，而其中以「效度」最重要，其次為「因果解釋」，再其次為「預測性」(吳定：公共政策,2008:16-27)。

基於我國係民主法治國家，討論行政組織當然避免不了要討論憲法及相關法律的規定，從法學面向探討行政組織，乃著重在與行政組織相關的法規範(陳愛娥 2000)，探討內部秩序及外部行為的法律效果(吳庚 2005)。法規範一般區分為業務規範（Aufgabennorm）與權限規範（Befugnisnorm），所稱「業務規範」係指依憲法、專業法律等法律規定所辦理的業務；「權限規範」則為組織享有如何的權限及其應有相應的行政組織、人力與財政配備，亦即研究核心關懷乃為「業務—權限—配備」(黃錦堂，2011)。換言之，本研究擬從公共政策及法學的面向，蒐整憲法、專業法律等法律層面及規劃之各項政策、方案等政策層面相關資

¹⁵ 出自 Austin Ranney：Political Science and Public Policy，1968，轉引自吳定：公共政策，2008:17。

料進行分析，瞭解兒童少年福利業務該當內容及其運作，並就兒童局有關業務應有之權限劃分進行探討，瞭解在行政資源有限的現況下，兒童少年福利業務權責分工，在符應現今行政改革之趨勢潮流，進行更為細緻的討論，探討其在中央與地方間權責分工之適當性及可能的劃分，以檢討兒童局的組織設計之妥適性，瞭解其是否已發揮原期待及該當之功能，並針對時代的變遷，於憲法及法規範下，擬探求行政組織的最適設計，同時就即將上路的衛生福利部有關兒童少年福利的相關組織調整加以探討，並就研究發現，提出具體建議。

(三)研究範圍與研究方法

1、研究範圍

兒童及少年福利業務依「福利」定義範圍之廣狹界定不同，福利服務輸送行政組織體系涵蓋範圍亦有不同，如採廣義可能包括的行政機關即相當廣泛，在中央政府包括內政部下的社會司、家庭暴力及性侵害防治委員會、兒童局，以及教育部、法務部、行政院衛生署、行政院勞工委員會等機關。本研究主要係從法制面及政策面，檢討我國中央兒童少年福利行政機關之核心職能、具體業務內容及其相對應行政組織設置之現況與問題，探討其妥適性及可能的最適選擇。具體研究策略是從歷史結構的角度，檢視我國中央兒童少年福利業務的內容¹⁶及其運作概況，再藉由公共政策制度研究的分析途徑，探討該機關水平與垂直的府際權限分工¹⁷，進而就衛生福利部有關兒童少年福利業務之組織設計，對應兒童局所面臨的困境深入探討，並提出組織變革之建議。

2、研究方法

本研究係研究中央兒童及少年福利服務行政組織設置及變革，研究途徑係以行政組織法學理論建構模型，再推論至個案，進而探討行政組織的規範，以及組織改造的決策作成權力運作，對於該組織改造工程的政策規劃的整體作業過程，爰採質性研究方法，藉由蒐集分析各種文獻資料，再輔以參與觀察或深度訪談等方法進行研究。

(1)文獻分析法

對於質性研究而言，特定時空的歷史與脈絡相當重要，本研究乃在探討我國兒童及少年福利行政組織體系脈絡，因此必須採用「文獻分析法」，蒐集當時設立內政部兒童局之緣起，行政組織設置目的，乃在服務人民，兒童局之倡設目的，即在凸顯兒童福利業務之重要

¹⁶包括：兒童少年社會救助、各項生活、醫療等補助等有關兒童少年社會福利給付，以及兒童少年因受虐待、疏忽或其他不當對待而提供之各項保護措施，甚至包括兒童少年偏差行為輔導、兒童少年性交易防制等等。

¹⁷即大分為內政部部內單位社會司及家庭暴力及性侵害防治委員會間之橫向分工，以及中央與地方委辦事項及自治事項之分工兩大部分。

性，期待能有一專責機關得以兒童最佳利益為考量，滿足兒童各項需求，提供適切之服務，爰本研究企圖從兒童局被期待及賦與之任務，檢視設立專責機關之必要性、合理性，瞭解其設置對於兒童少年福利業務有何正面或負面之影響，有無達到原倡設目的及賦與的任務，再進一步分析其執行各項業務是否遭遇困境，又如何解決所面臨的困難，並就目前正在進行的衛生福利部組織改造中有關兒童少年福利業務未來的行政組織規劃設計，能否達到滿足兒童少年福利服務需求之目的，而該行政組織設計是否可以解決原來兒童局所遭遇之困境，及未來因應國家社會環境變遷所面臨的各項新挑戰等。本研究主要以「文獻蒐集」為主，蒐集書籍、期刊、研究論文、立法院議事錄、政府部門報告資料、相關會議紀錄等文獻資料進行研究、分析，將我國中央兒童及少年福利行政組織發展背景及脈絡進行系統性之整理。

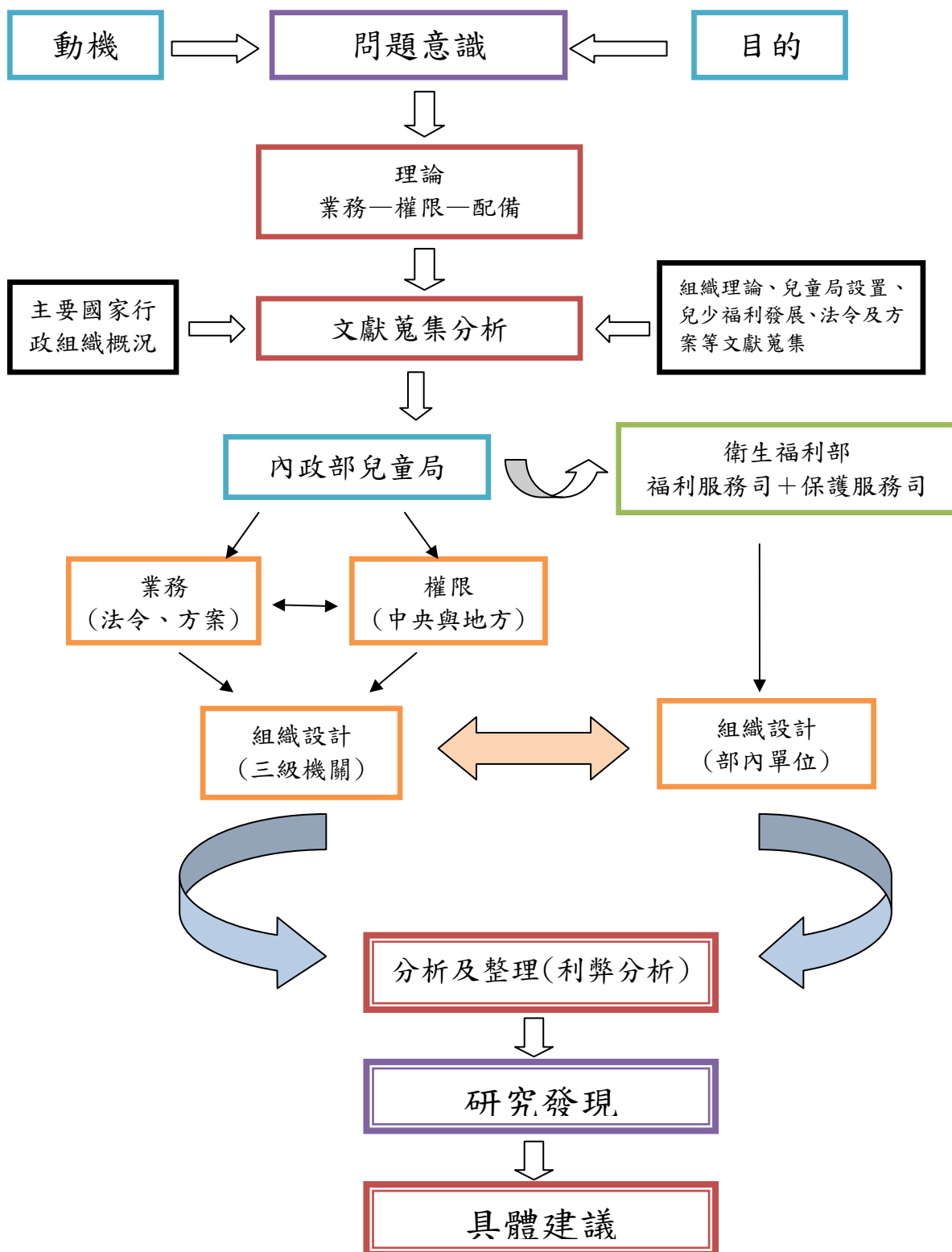
(2)深度訪談法

內政部兒童局成立乃由民間發動經立法委員促成提出該局組織條例草案，因此部分資料並不完整，且兒童局規劃成立之初，相關案卷歸檔移交並非完備，致規劃緣起部分文獻資料無法完整蒐集，因此本研究擬以半結構「深度訪談」為輔，訪問當時倡議成立兒童福利專責機關之民間團體、參與規劃之政府官員等，俾瞭解設立經過；並同時訪談參與衛生福利部組織改造規劃人員，瞭解組織規劃想法、目的及決策過程，以呈現出本研究議題的真實情況。

(3)參與觀察法

參與觀察法乃是研究者進入研究場域，對研究現象或行為透過觀察的方式，來進行相關資料收集與對現象的了解(潘淑滿 2008)。由於研究者本人亦曾擔任兒童局局長一職，對於兒童及少年福利業務實務執行時所遭遇之問題與困境亦有親身經驗，且適逢衛生福利部組織改造，有機會參與組織變革之政策決定以及運作過程，為了增加對問題的理解及政策演化過程的轉折，擬一併採行「參與觀察法」以深入探討本議題。

(四) 研究流程



(五)名詞定義

1、社會福利的定義

依林萬億教授(林萬億 2008)的見解認為，社會福利應該包含下列幾個核心概念：「由國家提供的福利」、「由各種組織與機所提供的各種有計畫、持續的服務體系」、「目的是為了協助人民滿足其社會、經濟、教育、健康與休閒等基本生存需求」、「是社會維持的基礎」，社會福利體系的建立與儲備，也因不同生命循環階段有相對應的制度設計，服務的提供必須考慮文化、階級、性別、社會發展階段的差異。

2、兒童少年定義及人口數

我國民法第 12 條規定，滿 20 歲為成年，因此未滿 20 歲者為未成年人，惟我國在 1973 年公布及 1993 年修正公布之「兒童福利法」(已廢止)第 2 條、1989 年公布之少年福利法(已廢止)第 2 條及 2003 年公布現行有效之「兒童及少年福利法」第 2 條規定，均定義兒童乃指未滿 12 歲之人，少年指 12 歲以上未滿 18 歲之人，將兒童及少年分別定義，惟與民法所稱未滿 20 歲之未成年人尚有 2 個年齡層的差距。國際上對於「兒童」的定義則係指未滿 18 歲之人，因此一般國外文獻中所謂「兒童福利」係包括 0 至 18 歲之人的福利，相對於我國法令規定，即包括「兒童福利」及「少年福利」在內。我國 2003 年合併修正公布之「兒童及少年福利法」以及目前在立法院一讀程序中之「兒童及少年福利與權益保障法」¹⁸所定兒童少年之定義，仍維持之前「兒童福利法」、「少年福利法」及現行「兒童及少年福利法」有關兒童少年之定義，並無修正¹⁹。

依內政部中華民國人口統計年刊所載，1960 年臺灣每一婦女平均生育人數約為 5.75 人，但自此以後年度一路下滑，1970 年只剩 4.00 人，1980 年 2.52 人，1990 年 1.81 人，2000 年 1.68 人，2010 年更降為 0.91 人。社會環境快速變遷，國人觀念改變，加上經濟環境改善、教育程度提高、婦女勞動參與率提升、婚育年齡提高、生態環境改變、就業市場需求等種種因素的影響，造成國人生育子女的年齡越來越晚，嬰兒出生數越來越少，少子

¹⁸ 內政部以兒童及少年福利法修正草案仍以社會福利為主，故該修正草案名稱仍建議維持「兒童及少年福利法」，惟陳節如立法委員等則認為兒童及少年福利法已增訂有關兒童少年權益保障相關規定，為彰顯我國重視兒童及少年權益保障，建議參考身心障礙者權益保障法之立法體例，將名稱修正為「兒童及少年權益保障法」，因雙方均極為堅持，於立法院社會福利及環境衛生委員會審查時決議將法案名稱修正為「兒童及少年福利與權益保障法」。研究者以為此一名稱易有福利權不屬兒童及少年權益事項之誤會。

¹⁹ 我國民法滿二十歲為成年，但兒童及少年福利法以未滿十八歲之人為保障對象，因此滿 18 歲未滿 20 歲之未成年人即無法享有兒童及少年福利法有關福利措施，例如：中低收入家庭兒童少年生活扶助、全民健康保險費補助等，惟實務上常發生少年於安置期間年滿十八歲，而其之後無法繼續接受保護措施之情形，爰增訂第 69 條規定，明定十八歲以上未滿二十歲之人，於緊急安置等保護措施，準用本法之規定，以妥善保障未成年人權益。

化社會已然來臨，近 11 年(2000 至 2010 年)兒童及少年人口數急速下滑，兒童少年人口數從 2000 年²⁰佔總人口數之 25.94%急速下降至 19.85%，每一年出生嬰兒數從 2000 年的 30 萬人左右開始大幅下滑，2010 年出生的嬰兒數僅達 166,886 人而已，未來兒童人口數量在短期內很難回升，縱然政府持續積極鼓勵國人生育，但成效著實有限，馬總統在 2010 年底並將少子化列為國家安全議題²¹，要求政府相關單位嚴正重視。有關兒童及少年近年來人口數量變化詳如下表四：

表四 2000~2010 年我國兒童及少年人口數一覽表

年度	總人口數	出生人口數	兒童人口數	百分比	少年人口數	百分比
2000	22,276,672	305,312	3,751,124	16.84%	2,027,945	9.10%
2001	22,405,568	260,354	3,700,255	16.51%	1,962,266	8.76%
2002	22,520,776	247,530	3,611,832	16.04%	1,932,701	8.58%
2003	22,604,550	227,070	3,517,927	15.56%	1,912,023	8.46%
2004	22,689,122	216,419	3,413,894	15.05%	1,931,153	8.51%
2005	22,770,383	205,854	3,294,247	14.47%	1,948,681	8.56%
2006	22,876,527	204,459	3,176,997	13.89%	1,930,184	8.44%
2007	22,958,360	204,414	3,058,061	13.32%	1,944,062	8.47%
2008	23,037,031	198,733	2,936,650	12.75%	1,931,654	8.38%
2009	23,119,772	191,310	2,808,328	12.15%	1,936,831	8.38%
2010	23,162,123	166,886	2,711,482	11.71%	1,884,285	8.14%

筆者自行整理(資料來自內政部網頁

http://www.ris.gov.tw/version96/population_01_C_02.html 及

http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=4944&type_code=02&pages=1，瀏覽日期 2011 年 2 月 7 日)

3、兒童及少年福利定義

早期兒童及少年人權並未受到重視，兒童少年在家庭中沒有地位，也沒有權力，只是父親或家庭的附屬，但是在工業革命後，多數人民進入工廠工作賺取工資維持生活，家庭生活型態改變，父母外出無法自行照顧子女，必須交由家庭外的其他人來照顧，因而開始關心子女的生活情況，逐漸地人們也普遍開始關注兒童少年保護、托育、教養、福利等議

²⁰ 從 2000 年開始兒童少年人口數大幅大滑，10 年之間下降將近 5 成，下降速度之快，令人咋舌。

²¹ 聯合報 2010 年 12 月 31 日 A2 版報導，馬總統 28 日邀集國安及相關首長聽取經建會所提因應低生育率、少子女化政策規劃。

題。家庭生態及社會環境的改變，也造成兒童成長環境日趨惡化，少年犯罪問題也日漸增加，西方國家的中產階級乃要求國家改善兒童少年問題，兒童少年人權議題因此逐漸受到重視(侯崇文 2002)。兒童少年福利議題也因此在我國逐漸發展而受到國人重視，進而立法予以保障。但兒童少年福利之界定，仍隨著社會環境之變遷而有範圍廣狹的不同。

馮燕教授認為社會工作專業推動社會福利服務的基本倫理，是尊重每一個人的價值，對於福利需求的界定，是以服務對象本身的需求主²²(馮燕 2004:6)，他從生態觀點來看兒童福利，認為應以兒童²³為關懷核心，以維護兒童權利²⁴及滿足兒童發展需求為核心價值，因此兒童福利工作應以兒童最佳利益為出發點，依其廣狹將兒童福利分為下列四項定義(馮燕等 2000)：

- (1)最狹義：在社會工作及社會福利中，為滿足兒童、少年需求而設計並提供的各種服務。
- (2)狹義：再擴大兒童福利範圍，應涵蓋社會工作專業人員秉持專業價值與倫理，運用知識、技術，以兒童、少年及其家庭為對象提供之服務。
- (3)廣義：凡與兒童少年有關的社會政策與活動均屬之，即根據政策體系的觀念，將為兒童少年制定的政策，與政策對象或內容包含兒童少年或會對兒童、少年有影響的相關政策都包含在內。
- (4)最廣義：包含兒童少年的整體福祉，舉凡一切與兒童、少年成長機會、生活環境及權益維護有關之政策及措施。

蔡漢賢教授則認為「兒童福利」乙詞，應以「善種、善生、善教、善保、善養」的五善政策為其範疇，因此兒童福利措施應包含養育、托育、保健、保護、童權、親職、獎助、研究等措施，其範圍涵蓋法務、衛生、教育、福利等部門的協調(蔡漢賢 2002)。

1989年11月20日經聯合國大會通過之聯合國兒童權利公約，則強調應以兒童之最大利益為優先考量，除了傳統上的兒童救貧、兒童虐待的保護外，更擴及到兒童基本人權的維護，包括身分權、受教權、社會參與及發展、表達意見之自由、休閒娛樂維護等權利，也就是採取最廣義的兒童及少年福利的定義。

我國早期兒童少年福利，僅限於兒童救貧，但因應社會快速變遷，「兒童福利法」、「少年福利法」或「兒童及少年福利法」歷經數次修正，逐步跟上國際社會的腳步，逐步由

²² 參見馮燕著〈從生態觀點探討具文化敏感度的跨文化兒童家庭服務〉乙文，刊載於兒童及少年福利期刊，第7期，第6頁，2004年8月。

²³ 此處所指兒童係採國際通用之定義，包含少年。

²⁴ 馮燕教授認為兒童權利的本質為規範式的道義權利，包括福利權、參與權及特別權，相對觀包括權利與責任的相對觀、兒童家長以及社會(國家)間的互動關係。

救貧擴大至兒童保護，再擴大至兒童少年福利照顧及維護兒童少年發展等面向，尤其 2010 年送請立法院審議的「兒童及少年福利法」修正草案，更採取與聯合國兒童權利公約相近似的立法例，至此，我國兒童及少年福利似可說是採取最廣義的兒童及少年福利定義。

(五)研究限制

本研究係質性分析研究，囿於人力及時間，因此主要採行「文獻分析法」蒐集相關文獻予以分析探討，惟由於兒童局設立當時相關作業係由內政部社會司統籌規劃，當時並無檔案法之立法規範，因此雖經研究者努力透過各種管道，然因當時檔案管理並未涵蓋內部簽呈，致相關重要規劃經過之內部文件多視承辦人員歸檔習慣而決定其歸檔與否，由於承辦兒童局組織規劃案之工作人員並未將簽呈歸檔，又因承辦人員多次更迭，檔案未能清楚明確且完整移交，致重要文件不知遺落何方而付之闕如，僅保留少部分收發文資料，故無法完整取得原始檔案而清楚了解創設原貌，是本研究在蒐集更廣泛資料分析上的一大遺憾，本研究為彌補此項缺憾，爰擬輔以訪談組織設置時重要參與者予以補強。又本研究蒐集之相關文獻存有時間落差，無法就當下現實社會現象加以呈現及探討，亦為研究之限制。

(六)章節安排

第一章為緒論，敘述本研究所欲處理的問題，即瞭解我國兒童及少年福利行政組織「應該」且「能夠」為如何之設計，以符應兒童及少年福利服務的內涵及政策取向，而得為最佳設計。第二章為文獻探討，擬藉蒐集相關文獻及探討，包括組織理論及組織結構原則、行政組織法理論與法律保留原則、權限劃分、效率原則等。接著第三章擬探討主要國家兒童少年福利業務核心職能、具體業務內容及其相對應行政組織之設置為何？可為我國借鏡者為何？第四章擬從憲法及專業法律(兒童及少年福利相關法規，包括作用法、組織法)與推動之政策、方案，探討兒童局目前既有業務內涵及其運作，進行細緻化的分析與討論，探究兒童局辦理的業務，在中央與地方間權責分工之適當性及可能的劃分，討論兒童局該當的核心職能及權限劃分。接著第五章則承接前面的職能分工的討論，檢討兒童局組織設計之妥適性，就其設置為三級機關的必要性，以及對應兒童少年福利職能之組織內部結構、規模、職責分工、組織效率、組織文化等，瞭解其組織功能呼應該當任務之程度，並探討組織運作所遭遇的困境，同時針對時代的變遷，探求行政組織可能的最適設計。第六章擬就衛生福利部組織變革進行探討，本章將著重在此次行政院組織改造後的衛生福利部組織變革的探討，組織改造目的在於提升效率，實現目標，針對即將上路的衛生福利部，就以往依服務人口群的社會福利業務分工，改依業務性質進行「司」級單位組織調整，並將三級機關一兒童局裁撤，探討此

種組織設計是否得以解決兒童局所面臨的困境，分析其得為如何之設計或採行何種作為，始得因應時代需要，在面對多元複雜社會相應衍生的各項新興任務時，使組織更發揮效率以達成任務。第七章則就研究發現試圖提出政策建議，以供組織變革之參考。

二、文獻探討

(一)行政組織理論

組織是人類為了達成某些共同的目標而刻意創造的社會單元，現代化組織的基本精神，乃在於理性的設計及兼具效率與效能的組合。現代化的組織必須具備下列特徵：(1)在勞務、權力以及溝通責任上依照，精心的設計進行分工，以達到特定目標；(2)具備一個或一個以上的權力核心，以指揮組織成員，並不時考核組織績效，適時調整組織結構，增加組織效率，促成組織目標的達成；(3)對於不適任的成員得以轉調、降職、撤職等方式進行成員的汰換。組織的設計應該以如何有效率及有效能的方式去達成行政組織原先所預設及期待的組織目標，但過度強化效率及效能，反而無法反映出現代社會以自由、民主及法治為核心的生活價值，因此應該以維持自由、民主法治為核心的基本價值下，才能進而針對如何有效率及有效能去完成組織目標，而設計組織(紀和均 2005)。

1、組織理論

組織理論乃就組織的各種現象提出一套有系統的看法，也就是將組織的各種現象與事實加以蒐集觀察、歸納整理，進行比較分析或提出解釋、預測，並設法予以控制；依我國學者張潤書的說明，組織理論約可分為下列三個時期(張潤書 2009)：

- (1) 傳統組織理論：以「靜態」角度觀察組織運作，強調科學方式的管理方法，認為組織是一個分工、層級節制、權責分配、法令規章、目標指向及協調的體系，但過度追求「效率」及「效能」，導致人僅淪為「龐大機器中的小齒輪」，毫無人性的尊嚴與價值存在。
- (2) 行為科學組織理論：以「人群關係學派」為代表，以「動態」觀點建立組織理論，強調組織成員的分工合作與交互行為，組織不僅是「經濟及技術的系統」，也是「心理及社會的系統」，組織是一個平衡系統、溝通系統、影響力的系統、人格整合系統，是提供合理決定的機構，具有非正式的一面，以實證研究法證明組織中的「人」的行為，對於組織的影響及彼此的關係，亦即以「人性」對抗「機械性」的理論。
- (3) 系統組織理論：由於傳統組織理論與行為科學組織理論各有所長，因此主張應兼採兩者之長，亦即不應只從「靜態」觀點或「動態」觀點來觀察組織，應該研究組織與環境間

之關係，認為組織不應再被視為「封閉性的系統」，而是一種「開放性的系統」，因此形成「系統理論」的組織理論。

系統理論強調組織是一個在廣大環境超系統中的一個系統，是一種目標取向設計安排，內部包括了目標的、心理的、技術的、結構的以及管理的次級系統，而管理的次級系統在組織目標設定、計畫、設計、控制以及連結環境的各種活動中，扮演中間的角色，所以管理的功能及運作攸關各次級系統的整合，換言之，組織就是一群人為了達到共同的目的，經由管理的整合功能，對於目標、心理、技術、結構等層面的設計與安排，所構成一個與外在環境保持互動關係的有機生長體(田國興 2003)。系統理論組織學者也借用熱力學中有關於「熵」的理論，說明封閉系統理論的錯誤，當一個系統的潛能減退時，熵即增加，沒有「熵」的系統具有大量潛能，封閉系統被視為走向「熵」的趨勢，但開放系統的組織理論認為組織和社會系統一般，組織和環境的動態關係是交互影響的，組織由外界接受各種輸入(input)，然後加以轉變(transformation)而輸出(output)，這種循環可以抵銷「熵」的增加。組織與環境之間經常發生交易行為和交互影響，於是，組織會透過投入、內部轉換、產出、和反饋性互動，維持本身的形式與生活(林鍾沂 2003)。

2、組織結構的原則

組織結構是組織的首要部分，組織結構的良否，直接影響組織之成效，因此組織結構建立及安排時應有所遵循之基本原則，孔茲(Koontz)曾提出下列原則(Koontz and O'Donnell,1972:410~414，轉引自張潤書，2009,141 頁)：

- (1)組織結構的目的方面：A、目標一致原則，B、效率原則。
- (2)組織結構本身方面：A、階梯原則：建立層級節制體系，B、授權原則：使組織成員或單位能盡其所能，C、絕對責任原則：部屬必須對主管負責績效是絕對的，D、權責同等原則：責任與授權相等，E、指揮一致原則：避免二人指揮使部屬無所適從，F、權力同等原則：同一階層人員或職位，其權力應相等，G、分工原則：使人員依工作性質及專業能力就事，H、機能明確原則：各單位或人員之職能應該明確，I、分離原則：控制部門與一般部門應分離，以收考核之效。
- (3)組織結構的建立過程方面：A、平衡原則：層級節制體系及控制幅度的平衡，功能分部化與產品分部化的平衡等，B、彈性原則：應考慮組織是否能因應未來時勢的需要而作變遷，C、促進領導方便原則：組織結構的設計應能方便領導以收管理之效。

(二)行政組織法理論與建制原則

行政機關是具有強制力的目標導向組織，從政治社群觀點，其目標在於提升政治社群的福祉，實現公共利益(趙永茂，黃錦堂 2008)。建構行政組織法的理論時，必須回到憲法的指引，理解當今的政經社文的歷史與結構並找出行政組織的實踐缺失，參酌近年之行政組織改革理論予以檢討(黃錦堂 2005)。探討行政組織法理議題，可分為形式面與實質面兩部分，所謂形式面，主要在討論法律保留與法律明確性問題，實質面則指應為如何之內容規定始能最適化，也就是如何建立相稱的行政組織。

1、法律保留

所謂「法律保留原則」，係指沒有法律授權，則行政機關即不能合法的作成行政行為。學說上將法律保留分為廣義及狹義二個層次，所謂狹義的法律保留，係指相關規定應由立法者本身加以完成，即「國會保留」，所謂廣義的法律保留則係指立法者得不自為規定，而以授權方式，責成行政部門制頒有關的法規命令，但相關授權必須合乎「授權明確性」，亦即必須規定授權的目的、範圍與內容，在法律中盡可能詳細規定，並且避免「空白授權」。行政程序法也明白規定，法規命令之內容應明列其又律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。「重要事項」必須以法律為之，所謂國會保留事項，亦即立法者必須自為規定而不得授權者，其應限於根本性的重要事項，組織法領域之高度重要事項，如即應以法律定之。

我國行政組織法制，原先係採取高密度的法律保留²⁵，各機關的組織均須以法律或組織條例規定，而且各組織法律或條例中詳細規定組織機關的任務、一級單位的名稱與數目，各一級單位的職掌、各部會之決議機制、職與職缺數目、得設或應設之附屬機關或研究性的機構等²⁶。1997年第4次修憲後，我國憲法增修條文第3條第3項規定「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」可認為係中央行政機關之準則性的立法授權與委託，為組織法上之制度性法律保留之特別規定，應優先適用；亦即涉及行政組織法制的制度設計權的歸屬，應屬於廣義的法律保留原則。中央行政機關構造的理念與主要的建制原則，應屬重要事項，立法院應享有相關法律的制定權。2004年公布之中央行政機關組織基準法第4條規定：「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關、二級機關及三級機關。二、獨立機關。前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，

²⁵ 依中央法規標準法第5條第3款明定，關於國家各機關之組織，應以法律定之。

²⁶ 因此行政組織調整時須經過法律規定，不能隨時勢而彈性調整轄下各機關之組織，減緩政府應變時局的能力，而長期為人所詬病。

於命令發布時，應即送立法院。」亦即一、二、三級機關及獨立機關的組織法必須以法律定之，仍有法律保留原則之拘束，至於四級機關則僅須以行政命令定之即可。又依同法第 6 條規定：「行政機關名稱定名如下： 一、院：一級機關用之。二、部：二級機關用之。三、委員會：二級機關或獨立機關用之。四、署、局：三級機關用之。五、分署、分局：四級機關用之。」換言之，行政院、各部會及部會下所屬之署、局之組織法均須以法律定之，有法律保留原則之適用。

2、行政組織的建制原則

(1)行政任務考量

行政組織之設置目的乃在完成國家社會階段發展的需要，以便確保正義之實現，是否設置、如何設置，在相當程度內取決於憲法對國家體制之決定，但也因國家社會不斷變動而有不同的考量。理論上，組織必須密切配合環境的變遷，調整本身的目標及內部結構與功能。究應如何設置機關或內部單位，乃取決於政府的任務，行政組織旨在達成任務，而任務與各該行政組織之政經社文與山川水文的歷史結構有關，且具有動態發展性，在不同發展階段得有不同的任務重點，而任務的界定往往具有高度的主觀性與政治決定性(趙永茂，黃錦堂 2008)。

依中央行政機關組織基準法第 9 條規定，業務與現有機關職掌重疊者、業務可由現有機關調整辦理者、業務性質由民間辦理較適宜者，不得設立機關。依同法第 10 條規定，階段性任務已完成或政策已改變者、業務或功能明顯萎縮或重疊者、管轄區域調整裁併者、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者、經專案評估績效不佳應予裁併者、業務調整或移撥至其他機關或單位者，則該機關或單位應予調整或裁撤。由此即知，行政組織之存續，必須與任務相互密切關連。

(2)權限劃分原則

權限劃分係指不同的統治團體之間的權限劃分，在高度動態發展的社會，權限劃分固然難以窮盡且精確，但中央與地方間之權限仍應明白劃定權限，才能各司其事、各安其位、各籌財源、各負其責。權限劃分是追求(實現)效率效能的原則性、結構性必要設計，遇有重要、困難或特殊情形時，仍可以由中央與地方共同合作或由中央接管，權限劃分應與時俱進而為調整，隨著視訊傳播科技的發達，交通便捷，地方經社力量的茁壯，法規的完備與公開、網際網路所形塑的公民與非營利組織參與能量及國內外串連可能，業務與權限由中央向下移轉的發展趨勢，已成為當今政治與行政改造工程的重要環節。

依我國憲法第 107 條規定中央立法並執行事項，即中央專屬事項，第 108 條規定中央立法事項，即中央立法而由中央自己執行或交由省縣執行之事項，第 109 條規定省立法而由省自己執行或交由縣執行之事項²⁷，第 110 條規定縣立法並執行事項，即縣自治事項，從以上規定得知，第 107 條所定之 13 款事項：外交，國防與國防軍事，國籍法及刑事、民事、商事之法律，司法制度，航空，國道、國有鐵路、航政、郵政及電政，中央財政與國稅，國稅與省稅、縣稅之劃分，國營經濟事業，幣制及國家行，度量衡，國際貿易政策，涉外之財政經濟事項，及其他依本憲法所定關於中央之事項，其各款用詞具有一定內涵，不易發生重大解釋上爭議，且可隨時空而略作外延的空間，但第 109 條及第 110 條所定有關省自治事項及縣自治事項諸多款項與第 108 條款項內容重疊，由於制憲者並未指出精確劃分標準，導致業務歸屬判斷上發生困難，此部分實有待專業法律及地方制度法予以解決，但我國專業法律規定並未能精密規定，而地方制度法第 18 條以下有關直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之自治事項，所列項目過於廣泛，且誤將主要國家所界定的委辦事項修改為自治事項，以致法政策與法解釋上產生諸多困難(黃錦堂 2011)。

我國憲法第 111 條規定，除第 107 條、第 108 條、第 109 條及第 110 條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。依該條規定，中央與地方各有其權限，並以均權為原則；劃分中央與地方事務，均權原則概念近乎「事務本質」，即要求主政者或當事人慎思明辨具體事務的性質，而決定應採取的行動，但「事務本質」常須從體系因素加以考量，一般而言具有高度開放性，得以允許多種形成的可能性，得以法體系當中之基本原則或基本制度的取向為依歸，實質上等同於體系正義，以法體系的整體價值為依據。我國憲法的整體價值為：人性尊嚴、自由、民主、民生福利國、中央與地方分權。中央部會倘享有個案執行之高密度監督權，往往會因為鞭長莫及的執法限制，中央部會在實際執行上難以達到快速而有效的監督，因此權限下放有其必要性。地方自治乃為憲法整體價值之重要展現，具有人性尊嚴、人權與國家體制設計之重要性，從而「均權原則」應解釋為「地方優先」、「地方事原則上由地方辦理」(黃錦堂 2011)。

自治事項與委辦事項之劃分，必須回到地方自治事項係由地方自主完成的概念，既謂地方自主，地方理應享有裁量權、形成權及免受指令監督的權利，其事項當然與地方密切相關。委辦事項則非屬地方自治事項，其係超越各別地方自治團體層之，以國家整體或一般國民的

²⁷ 憲法第 109 條因精省而凍結。

關聯作為標準，亦即具有整個國家域一政規定與執行必要者即屬之，亦即在於系爭事項與地方關性的高低而決定其為自治事項或委辦事項(黃錦堂 2011)。

學者黃錦堂(2011:第五章)彙整德國各邦專業法律的立法例，與兒童少年福利有關之事項中之「社會福利設施之興建與活動」、「青年休閒有關的設施與活動」等，應屬於地方自治團體的「自願辦理事項」，而「兒童遊樂場所的興建與維護」、「青年之救助」，則屬「義務辦理但上級無指令權之事項」。至於與公共安全或公共秩序有關具全國一致性辦理事項，或涉及人民重要權益之秩序性執法之落實，如：「地方社會救助事項」、「遊戲器具及其他行業管制之執行」等，則為「義務辦理而上級有指令權之事項」，約如我國之「委辦事項」。易言之，凡與人民生命身體健康財產具有關連性而必須加以規制者，具有施政上之重要性、人權落實之關聯性、相關管制之基本權干預性，應以法律為規範，給付行政與人民基本權實現具有重要關聯的領域，例如：社會救助、身心障礙者保護，其主要制度的落實，應屬於委辦事項。

(3)效率效能原則

組織的設計應以在確保有效控制下，求取行政業務或公共服務生產的最適規模經濟。所謂效率(do the thing right)是指行為者之行為必須節約，而且合乎經濟性，亦即支出的最適化，包括行政機關所為行動的有效性，亦即所為的行為在地域、時間與範圍的考量上均有適當性。效能(do the right thing)則指該行為對目標達成之有效性，也可稱為結果與資源投入之間的比例之觀察，效率原則意味決策者應有效率的考量，地方分權或甚至中央部會數目的決定與調整，非恆須以平等、均衡為原則，而係得有交易成本之減輕、比較競爭誘因的建立等但效率並非國家所追求的唯一價值，每個國家因歷史形成及階段性發展需要，仍會有一定的妥協(黃錦堂 2005:16)。

另外學者張潤書在其行政學(張潤書 2009:688~691)乙書指出，效率的意義在「當其用」、「宏其用」，在既定形勢或條件下所作的最佳或最有利的抉擇，包括政治性、行政性及社會性的抉擇，必須同時顧及手段與目的，使用正當手段才能達到正當的目的。效率是利用科學方法適應人類天性，顧及社會因素與價值，期對人的內在潛能作最高的利用與發揮，影響效率的因素很多，有內在因素如：組織領導人員才能、領導方式、管理方式、管理效率、權責劃分、技藝訓練、士氣忠誠等等，外在因素如：政治、法律、工會、國民所得、輿論、自然環境等，影響機關效率的最主要因素為「員工的工作表現」及「技術發展及原始資源」，因此要提高行政效率，必須組織內每一個人都能發揮其長處，在完成共同目標的過程中，都有適當的分工制度和合作關係，始能達到組織的理想目標。

(三)行政組織變革理論

組織變革的系絡因素(context of change)指影響、限制與驅策組織發生變革的環境因素，包括經濟的、政治的、社會的及科技的因素。每一項因素並不是孤立運作，而是回應並與其他因素互動，各因素彼此常常互相強化、創發、增強，甚至壓制其他的因素。當然組織內部的因素，如組織的歷史、結構及文化等，亦均為促成或限制組織變革的重要因素(吳定 公共政策,2008:391-392)。行政機關就是行政作用的發動者、執行者，行政機關的行政作為也影響政府公權力的行使，當然也涉及到政府的公信力。因此行政組織應該要隨時回應快速變化的社會環境以及民眾的需求，尤其在開源不易，財政拮据以及政黨的競爭下，為維護施政的品質，以及強化國家的競爭力，自然要面對紛沓而來的競爭壓力，另外行政組織也要爭取更大的生存空間，吸納轉化所需的資源，對應外在環境的挑戰，適應動態環境的變化，行政組織如何在法令限制、資源有限及財政困窘的環境下，進行管理及資源配置，以保持競爭力，就顯得非常重要。

行政組織的改革，在公共行政學界常歸納治理的模式區分為傳統公共行政模式及新公共管理模式，科層式的傳統公共行政源於 18、19 世紀迄 1980 年代，強調層級節制的機制，以權威作為秩序維持和協調的工具，其核心價值為穩定、理性、技術、效率、控制等。隨著時代的變遷，官僚化、科層化、法令綿密化，導致行政無效率，文官永業化導致欠缺動能，因此新公共管理²⁸治理模式乃相應發展，強調市場機制，以價格作為維持秩序和協調的工具，其核心價值為競爭、理性、交易、效率、回應力等，從而去任務化、法令鬆綁，引進取向結果面的調控、績效管理與誘因制度、市場化、公私部門競爭機制、標竿學習管理、向地方政府與社區為授權。以下謹簡要說明傳統公共行政與新公共管理：

1、傳統公共行政理論

傳統公共行政之特徵乃建立於二個基礎之上，一為具有效能與效力最大化之組織形態

²⁸ 後續亦逐漸發展出新治理及新公共服務等理論。新治理理論認為，(1)公私關係的特色，應是協力取代競爭，公私合作不僅不應被視為違反行政的實務，更應將合作視為一種互補；(2)傳統的指揮控制在一個網絡互賴的環境裡，不論在政策設計還是執行階段，已被協商與勸說取代；(3)政府在合作解決問題機制下之功能應是啟動必要的伙伴，以及確保合作系統中的公共價值；亦即除效率及效能外，政府亦應確保公平、公正、參與及公共利益等考慮因素；(4)「地方能做的中央不做」或「民間能做的政府就不做」的關係，不應解釋為放手讓地方或民間來承擔責任，而應解釋為政府官員要有更強的實務操作與協商溝通能力誘導與勸服地方與民間配合，如此政府才能勝任領航的任務。「新公共服務」理論主張政府應該以「服務」取代「導航」(steering)，強調民主行政、市民社會的重要性，強調公務員不僅要與民眾分享權力共謀解決，更需重構其治理過程負責參與的角色。在多元面向、流動、動態的公共事務屬性下，如何在民主、社區、公共利益系絡中建構市民參與及責任共承，是政府服務與輔導民眾的新公共服務角色，強調民眾參與的公共組織及網絡，建立公民信任與合作關係，追求公共利益，建立一種集體的、共享觀念的公共利益，其主張之領導方式，係以尊重所有人民的合作及分享為基礎。

(官僚階層)；另一則為此一官僚體制係由中立之常任文官所擔任，理論上他們僅以公共利益做為行事動機，並一視同仁地為一切政黨服務，基本上並不為政策獻議，僅負責執行政治人物所決定之政策；此一理論始建立於十九世紀末期，其宗旨在於改革早期政治分贓制度，1900年至1920年間，此一理論為部分地方所採用，直至1980年代初期，仍有部份政府未完全放棄該理論之實行。其特色為層級節制、行政官僚的有限裁量，制度化的文官體制、永業文官體制、強調公務員保障、專業分工，強調科層化的行政組織與法律、命令，不論是通案或個案的決行均強調行政機關的專業能力與神聖性，強調公務員的保障，上下政府機關間與政府機關首長與內部間均強調行政監督，而且傾向於指揮者之統籌監督的權限。就行政組織法而言，各種行政機關不斷被建立且擴大、深化，機關的預算與人員編制也不斷被擴充，永業文官被當作一種崇高且正確的制度設計，科層式組織被當作一萬能而且必要的組織，法律與命令，則被當作是一種有效的調控工具，凡事以精密化之規制為目標。(黃錦堂，行政組織法論，2005:26-29)

2、新公共管理理論

由於政府的官僚體制，具有層級節制的內部指揮編制、機能完善的專業分工部門，以及擁有訓練有素資格符合的成員等條件，利於大規模政府組織運作的結構特質，因此，在因應外在環境變遷和本身既有條件配合下，官僚體制伴隨政府職權擴張而膨脹，終至逐漸成為難馴的「巨靈」；而官僚體制由於缺乏競爭機能，經常出現浪費資源的現象，又由於具有市場獨占權力而出現過度生產的服務，而監督者和控制者的資訊或專業知識，又仰賴官僚的提供，以致造成無力監督及無效率的控制，終於導致官僚體制失靈(江岷欽 劉坤億:1999:25~33)。因此各國紛紛進行檢討，並期待能在政府領域內切實注入企業精神，減少資源耗損，創造利潤大餅，提供給更需要幫助的人。此一以美國、英國、紐西蘭等國家為核心而向外擴散的新公共管理運動，儼然蔚為各國政府再造或行政革新的主流。

新公共管理理論約可歸納為四個面向：**(1)**廣泛的在公部門使用市場機制，但不直接轉移到私人所有權的準市場機制；**(2)**強化組織、服務產出以及管理的分權；**(3)**持續不斷以華麗的詞彙尋求改善服務品質的需求；**(4)**等同持續的關注個別服務使用者/顧客的需求。這四個面向可簡化為下列五個概念：**(1)**新政府運動；**(2)**再造政府；**(3)**民營化；**(4)**企業精神政府；**(5)**公私部門合作。強調企業精神，企圖將企業化經營管理模式移植到公部門，批判統官僚體制之僵化、多重層級、嚴格受制於法令、缺少創新、因循舊規，認為官僚組織不再是政府提供商品而為服務的唯一方式，可以經由去任務化、委外化達到目標，強調分權，

中央政府應集中於操槳而不是划槳，權限盡量下放至下級機關；主張公私競爭體制，提高公共組織的生產績效(黃錦堂，行政組織法論，2005:30-35)。

林水波教授在其「政府再造」(1999:6~44)乙書中指出，在政府領域內切實注入企業精神，則可減少資源耗，且可創造利潤大餅，提供給更需要幫助的人，此一概念在公共行政領域發展成為新公共管理運動，蔚為各國政府再造之主流，而學習或植造企業精神已成為政府再造的重要方向之一，其最足以體現企業精神的活動即為「創新」。他認為企業精神政府具有掌舵、授能、結果取向、前瞻性、分權化、市場等特質，重視成本效益、績效評估、強調選擇與競爭、主張創新與改革、法令鬆綁及顧客導向，以利創造效能、效率、創新與應變方面之巨幅增進。

江岷欽、劉坤億教授在其「企業型政府」(1999:66~77)乙書中指出，從政治控制的迷思、官僚價值的失落及理性主義的缺失三方面，來檢討分析傳統行政改革迭遭挫折失敗的原因，其一，欲以政治控制的手段達到改革目的，陷入治絲益棼，引發官僚體制的抗拒，促使改革更加困難；其二，實際執行改革工作者乃為官僚體制，如無足夠誘因、壓力與共識，如何寄望其能真誠貫徹改革方案；其三著重內政行政程序與技術改善，忽略官僚體制內在價值調整，陷入理性主義窠臼。政府再造方案最重要措施可化約為兩項原則，1、擷節施政成本，2、提高服務效能，然政府再造領導者，經常要面臨內外交迫的「雙環困境²⁹」，因此「企業型政府」的理念出現。所謂企業精神乃是企業家以創新的方法運用資源，使其達到最大的生產力和效能的動力。公部門官僚化現象常比企業部門組織更為普遍，因而運用創新的企業精神改善政府部門的運作，成為眼前相當迫切的工作。該書也歸納出企業型政府運作及治理的十項原則：型塑導航型政府、授權公民參與監督政府、鼓勵公共服務提供者之間的競爭、以目標和任務為導向而非以法規命令為策力、以實際成果為施政重點、滿足顧客需求、強調開源而非一味講求節流、具有防範未然的能力、講求分權並鼓勵參與式管理、市場機能優於官僚體制。

林水波教授及江岷欽、劉坤億兩位教授在前述著作中也都提出美國政策再造的 5C 策略：1、核心導向策略(core strategy)，即含建構導航式政府，重新界定政府職能的合理適當範圍，包括組織建構、公務人力管理與團體協商、預算、決策、政策分析及執行評估等

²⁹ 雙環效應係指，對內欲擷節施政成本，則須刪除部分施政計畫、裁撤機關，並且精簡員額，但易導致科層體系的抗拒、結構惰性的拖延、既得利益者的排斥，甚至組織成員抱持「能忍自安，消極抵抗」的態度而出現「不希罕效應」；對外欲提高服務效能，則須增收稅賦、擴大稅基，以寬裕的財政預算，增加可用資源，然此舉甚易引發立法機關的質疑、在野黨派的嚴苛詰難，以及一般公民的負面回應。參見江岷欽、劉坤億著「企業型政府」乙書，頁 22，1999 智勝文化初版。

項), 2、顧客導向策略(customer strategy), 即政治管理、服務管理、課責管理、信任管理、接近管道管理、對利害關係人管理), 3、結果導向策略(consequent strategy), 即企業化管理、良性競爭、績效管理), 4、灌能導向策略(control strategy), 包括組織層次的灌能、組織成員的灌能、對社區的灌能), 5、文化導向策略(culture strategy), 包括改變行政人員的工作內容與方法、對行政人員的情緒與壓力進行管理、活化思惟、活化組織、促進文化轉型等)。

孫本初教授在其「公共管理及其未來的發展趨勢」³⁰乙文(1999:3~28)中說明, 提升政府服務效能, 並滿足民眾多樣的需求, 乃為公共管理致力追求的終極目標, 新公共管理的發展趨勢為: 1、持續充實公共管理的概念內涵; 2、採取的研究途徑兼具實務性與規範性; 3、不排斥私部門所使用的方法; 4、重視虛擬網絡組織對公部門所造成的影響; 5、強調創新與系統思考; 6、重視人力資源管理; 7、重視服務品質與績效評估方法; 8、重視政府再造方法與過程; 9、強調價值調和與課責; 10、重視運用組織發展的干預策略。主要議題包括: 1、視人民如顧客, 並強調顧客的選擇權; 2、創造市場或準市場的競爭機制; 3、擴大個人及私部門的治理範圍; 4、購買者角色須從供給者角色分離出來; 5、契約或半契約配置的增加; 6、由市場來檢測績效目標; 7、以市場條件及績效情形彈性給薪。

綜合上述可知, 組織就是一群人為了達到共同的目的, 經由管理的整合功能, 對於目標、心理、技術、結構等層面的設計與安排, 所構成一個與外在環境保持互動關係的有機生長體, 是一種目標取向設計安排, 組織的設計乃在如何有效率及有效能的方式, 去達成組織原先所預設及期待的組織目標。行政組織設置目的即在完成國家社會階段發展的需要, 且密切配合環境的變遷, 調整本身的目標及內部結構與功能, 因此組織設置係取決於政府的任務, 而任務與各該行政組織之政經社文與山川水文的歷史結構有關, 且具有動態發展性, 在不同發展階段得有不同的任務重點。內政部兒童局的設置, 有其時空背景及設置當時所賦與的任務, 惟隨著社會經濟的變遷, 任務內容已大不同於設置當時, 其組織設計是否符合任務之賦與, 本研究擬從前述組織理論及組織建制原則深入探究兒童局的組織設計的妥適性? 亦即其任務與組織配置是否與組織設置原理原則該當? 又兒童局自設立以來一直冀望能修正其組織編制, 惟依行政組織變革理論及趨勢來看, 強調導航式政府、分權化, 且以黃錦堂教授的「業務—權限—配備」原理觀之, 究竟兒童局的業務與地方間之分工應為如何? 有無下放或授權之檢討空間? 而現今行政院組織改造, 衛生福利部復將

³⁰ 刊載於孫本初、江岷欽主編「公共管理論文精選」乙書, 元照出版公司, 初版 1999, 頁 3~28)

兒童局裁撤，有關兒童少年福利業務改列為業務「司」³¹，就當今行政組織變革理論與趨勢觀之，究竟應以業務司抑或附屬機關方式設置為妥？何者為最能符合兒童少年福利業務之需求？未來衛生福利部有關中央主管兒童少年福利之行政機關組織設計規劃，可以解決現行兒童少年福利業務哪些困境？會產生哪些宜預為因應的問題？本研究擬藉由前述相關變革理論及行政組織設計原理原則進行分析。

(四)兒童少年福利政策之發展

兒童及少年福利法第 1 條開宗明義規定，為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，因此國家為保障兒童少年權益，應提供適切且必要之福利服務，以促進兒童少年身心健全發展，為達此目的，政府必須推動各項兒童及少年福利政策，政策即為保障兒童及少年人權的國家任務。前面已經說明行政組織設置目的乃在完成國家社會階段發展的需要，且密切配合環境的變遷，調整本身的目標及內部結構與功能，因此兒童少年福利業務之中央主管機關之設置係取決於政府的任務，而任務與政經社文與山川水文的歷史結構有關，具有動態發展性，在不同發展階段兒童少年福利業務，自然會有不同的任務重點，因此在探究兒童少年福利業務中央主管機關組織設計時，應先瞭解兒童少年福利政策之發展。

1、主要國家兒童少年福利政策之發展

隨著社會及家庭結構的變遷，民眾對於國家提供社會福利的需求日益殷切，在兒童、少年福利政策上，國家與家庭之間對於福利需求的分工，常常隨著社會環境變遷及家庭結構而有不同的發展，政府對於福利主要供給者的態度傾向，往往影響國家的社會福利政策。

「以工作換取福利」的概念，乃為美國福利理念的特色，但各界對於福利提供可能造成福利依賴的質疑，則從未曾停止過，直到 1996 年「個人責任與工作機會調合法(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)」通過，強調「終結我們所熟悉的福利」重新修正政策，以降低福利依賴的危機，強調工作福利價值，終於確定美國福利政策之定向。美國福利發展的歷史趨勢與當時多數歐陸國家發展福利國家概念、以普及式福利權利概念建構國家福利政策雖有所差異，但歐陸國家在 20 世紀末期以來，陸續重新檢視福利權利與義務之契合，並對福利概念調整緊縮之及展趨勢，與美國仍頗為一致，目前可說是當代福利概念的潮流。

學者彭淑華及葉肅科將世界各國兒童福利政策發展取向，歸納為自由放任主義、國家干

³¹ 社會福利業務除目前決議暫緩設立之國民年金局外，均以業務司之方式設置，反觀衛生醫療業務，除醫事司、心理健康司、傳統醫藥司外，均以三級機關方式設置，如疾病預防管制署、食品藥物管理署、國民健康署、中央健康保險局等。

涉主義、家庭與雙親權利取向及兒童與少年權利自由取向等四個類型(葉肅科 2002; 彭淑華 1995)。

(1)自由放任主義政策取向

所謂自由放任主義係指政府應盡量減少扮演照顧兒童、少年的角色，政府應尊重父母與子女之關係的隱私權與神聖性，且強調父權制度，婦女應在家擔負家庭照顧者的角色，家庭的權力與家人的關係不容被剝奪，除了兒童、少年未受到適當的家庭照顧而有相當的危害時，始由國家予以特殊安置外，兒童、少年照顧應為家庭的權責，政府應減少參與。此種觀點起源於 19 世紀，但在 20 世紀仍被廣泛採用，政府乃處於監督及補充者的地位，由於對於家庭的干預減至最少，國家只有在兒童遭受相當之危害時，公權力才會介入，欠缺政府對兒童少年權益保護的積極性。

(2)國家干涉主義政策取向

國家干涉主義則與自由放任主義完全不同，認為政府應主動積極介入家庭事務，避免兒童少年遭受不適當的照顧，以兒童少年福祉為優先，政府的介入具有權威性，兒童與原生家庭間之親情關係並不受到重視，政府對於不適任的父母，為保護兒童少年，可以採取強制帶離子女的措施。此種透過國家主權積極保護兒童少年，強調親權剝奪，固然保障兒童少年權益，但是忽視了兒童少年自身的觀點與想法，且過度強調兒童少年福祉，而忽略了家庭及社會政策的整體性。因此又逐漸改變，而有家庭與雙親權利取向之兒童少年福利政策之主張。

(3)家庭與雙親權利政策取向

家庭與雙親權利政策取向強調原生家庭對雙親與兒童應同時兼顧，應儘可能維繫親子關係，替代性的照顧乃不得已的最後選擇，政府應居於支持性的角色功能，其介入家庭必須在保護與維繫家庭發展的情況下，提供家庭所需的各種服務，確保家庭整合，如有不適當的家庭照顧者，政府應儘可能提供兒童少年照護服務方案，維繫家庭的發展與功能，強調家庭政策觀點，反對以兒童少年需求取向的政府介入，亦不贊成以兒童少年權利為基礎來增加兒童少年自主權利。

(4)兒童少年權利與自由政策取向

近年來聯合國兒童權利宣言、兒童權利公約及多數國家則採行以兒童少年權利與自由為取向，強調兒童少年的自主性，認為兒童少年乃為獨立個體，應尊重兒童少年的想法、觀點及其自主性，減少成人的壓制或不合理的待遇，透過法律與政策賦與兒童少年較多的法定權利與自由，而非依賴父母或國家為其決定，讓兒童少年可以表達自身的感受與看法，確保兒

童少年的權益。

2、國際兒童權利相關公約或宣言

(1)1924 年日內瓦兒童權利宣言

1924 年 9 月 26 日的第五屆國際聯盟大會通過「有關兒權利的日內瓦宣言」，宣示「全世界所有國家的男人與女人都應承認人類負有提供兒童最好的東西的義務，不分國籍、種族或信仰對所有兒童針對下列各種事情提出保障，並承認為自己的義務。」宣言本文有五個條文，第一條規定，必須提供兒童正常發展所需之物質上和精神上的各種需求。第二條規定，飢餓與疾病的兒童必須獲得保護，低能兒童或不良少年更應獲得適當的援助，使他們能夠重新恢復正常生活。無家可歸的兒童亦應獲得安居之所。第三條規定，遭遇危難時兒童必須優先獲得救濟。第四條規定，要保護兒童避免受到任何形式的壓榨。第五條規定，兒童必須獲得適當的培育，使其將來能夠成為奉獻全體人類的力量。

綜合觀之，日內瓦兒童權利宣言主要意圖，乃在確保兒童生存所需之最低基準，仍未脫離社會救濟及最基本保護的內涵。

(2)1959 年兒童權利宣言草案

1946 年開始起草兒童權利憲章，1947 年 10 月第二屆社會委員會開始研擬憲章的架構，1948 年世界人權宣言通過，新的兒童憲章乃以人權問題為中心，並以如何使母子受到妥善的照顧和教育等世界人權宣言中有關兒童權利的各種條款為其架構，提升兒童的地位，將兒童定位為人權的主體。將家庭環境權、生活保障、健康權、教育權、殘障兒童權利等納入兒童權利宣言中，大幅度擴充兒童權利思想於兒童權利法案中，1959 年 11 月 20 日聯合國第 14 屆大會審查通過。兒童權利宣言由前言和 10 條本文構成，前言提及聯合國憲章和世界人權宣言，強調基本人權和人性尊嚴的重要性。同時每一個人都不應受到各種差別待遇，有一切平等的權利與自由。強調兒童身心均未臻成熟，有必要給予法律上的適當保護和特別關懷。不僅將兒童視為保護和救濟的對象，更將兒童定位為人權和自由的主體，以維護兒童人權為出發點，這是與日內瓦宣言不同的地方。美中不足的地方，就如同世界人權宣言一樣，雖有崇高理念和充分的內容，但卻不具有法律的約束力，無法發揮有效的力量，來維護實現兒童的人權，只能停留在宣言的階段。

(3)1989 年兒童權利公約

國際人權公約於 1976 年生效，第 31 屆聯合國大會通過有關國際兒童年的決議案，將兒童權利宣言 20 週年(1979 年)訂為「國際兒童年」。1980 年開始進行「兒童權利公約」的

審議，於 1989 年 11 月 20 日經聯合國大會通過。兒童權利公約共有 54 條條文，另外有前言及結語，共分為三部分，重點如下：

- I. 兒童指未滿 18 歲之人。(第 1 條)
- II. 不得因兒童及其父母或法定監護人之種族、膚色、性別、語言、宗教、政治理念以及其他主張或國籍、社會地位、財富、身心障礙、出生或其他身分之不同而有差別待遇。(第 2 條)
- III. 應以兒童之最大利益為優先考量。(第 3 條)
- IV. 應尊重父母或法定監護人之指導，讓父母認識養育兒童是父母的共同責任。(第 5 條、第 18 條)
- V. 保障兒童生存與發展，維護兒童取得姓名和國籍的權利，並給予身分保障。(第 6 至 8 條)
- VI. 禁止與雙親分離，維護家族團聚。(第 9 條、第 10 條)
- VII. 禁止非法移送國外及非法不送還。(第 11 條)
- VIII. 應保障兒童有表達意見、表達自由、集會結社、宗教自由及隱私等權利，並維護其適當資訊之利用。(第 12 至 17 條)
- IX. 國家應防止兒童受到遺棄、虐待、剝削等不當待遇，並維護其身心健康之回復及社會重整；對於失依兒童給予特別保護與協助，收出養應考量兒童最佳利益。(第 19 至 21 條、第 39 條)
- X. 保護難民兒童。(第 22 條)
- XI. 保障身心障礙兒童之尊嚴，促進其自立能力。(第 23 條)
- XII. 提供兒童醫療及保健服務。(第 24 條)
- XIII. 對被收容的兒童機構定期審查。(第 25 條)
- XIV. 維護兒童享有社會保險之社會保障給付之權利。(第 26 條)
- XV. 保障兒童成長與發展的權利。兒童應享有受教育的權利，少數民族或原住民的兒童享有自己的文化、宗教信仰及使用母語的權利。(第 27 至 30 條)
- XVI. 兒童有休閒、娛樂、遊戲及參加生活與藝術活動的權利。(第 31 條)
- XVII. 應保護兒童使其有權免受勞動剝削、性剝削或非法使用麻醉藥劑等傷害及防止誘拐、買賣等情事發生。(第 32 至 36 條)
- XVIII. 禁止刑求及不受非法剝奪自由。(第 37 條)
- XIX. 保護喪失自由、觸犯刑法及捲入武裝紛爭的兒童。(第 38 至 40 條)

一個高度發展的國家，必須能體認到兒童的重要性，不僅因為其未來可能的貢獻與生產力，更是基於保護弱勢族群的生存、維護社會公平與正義的立場，而予以保護與提供相關福利服務(馮燕 1998:29)。兒童權利公約目的在維護兒童人權，除了傳統上的兒童救貧、兒童虐待的保護外，更擴及到兒童基本人權的維護，包括身分權、受教權、社會參與及發展、表達意見之自由、休閒娛樂維護等權利，已經走向兒童及少年權利與自由政策的取向，我國目前研修中的「兒童及少年福利與權益保障法」已參考兒童權利公約內容而將其納入規範，強調以兒童少年為主體，考量兒童少年最佳利益，維護兒童少年基本人權及適宜之成長發展的環境。

臺灣雖然不是聯合國會員國，但是臺灣也和世界其他先進國家一樣，隨著經濟發展、家庭結構及社會環境的變動，隨著所得提升及民主化發展，民眾對健康、育幼、養老、弱勢者的保護等國民福祉之福利事項和生活保障更為關切，近年來政府為了因應社會問題的多元化和滿足社會需求，對於社會福利預算及措施方面均有所增加及創新，但因為社會福利體制尚未臻完善，因此人民對社會福利的需求也愈來愈關切，尤其兒童少年保護最易為國人所關注，蓋人身安全乃為最基本的人權保障事項。最近幾起兒童虐待事件引起民眾及媒體關注，監察委員並主動進行調查；兒童性侵害事件法官輕判亦引發民眾不滿發動白玫瑰運動，要求政府提升法官性別意識，修正刑法及性侵害犯罪防治法，以加強對性侵害加害人的再犯預防措施等，均顯示有關對於兒童及少年保護觀念已經不再侷限於三級預防的事後補救，更強調初級預防大眾觀念倡導及次級預防的高風險關懷輔導面向。

我國兒童少年福利服務，可化約為三大重點：1、兒童托育服務，2、兒童少年保護(含兒童少年性交易防制、偏差少年輔導在內)，3、特殊兒童輔導與發展遲緩兒童早期療育³²。該三大重點業務，隨著時代的變遷，其任務內容也跟著調整，各項業務內容及措施在民眾的期待、學者專家的建議以及立法委員、民間團體的要求下，從單純托兒或育幼院等設施的興設，而逐漸擴及福利服務措施的提供，如弱勢兒童醫療補助、兒童課後照顧、強制安置、強制性親職教育、專業人員訓練、托育與安置及教養機構的監督與管理等，且服務內容更細緻化，也不斷深化及擴大面向。現今面臨少子化現象，以及因應婚姻移民大量移入，兒童少年福利服務，當然也因而增加了家庭支持、性別平等、多元文化等的考量。有關我國兒童及少年福利政策的發展，從兒童局成立以來各項補助方案及補助項目就可以一目了然³³。

³² 身心障礙兒童少年即領有身心障礙手冊之兒童少年之福利服務，因身心障礙者權益保障法的制定，由內政部社會司依該法統籌整體身心障礙者福利政策之規劃，故其非屬兒童局業務範圍。

³³ 有關兒童局推動之各項方案及其發展，請參見附件五兒童局歷年補助項目彙整表。

3、我國法律有關兒童少年福利內涵之發展

我國兒童及少年福利的發展很晚，相關福利制度也深受西方國家影響，尤其許多制度或措施多參考歐美國家做法，我國乃成文法國家，法令規定為兒童及少年福利行政機關施政的主要法源依據，從法令規定可以看出政策內涵的轉變。我們從「兒童福利法」、「少年福利法」到整併為「兒童及少年福利法」，「兒童及少年性交易防制條例」的制定，一直到最近立法院審議中的「兒童及少年福利與權益保障法」草案，以及「兒童教育及照顧法」草案等，從相關規定的增刪修正，可以看出我國兒童少年福利政策內涵的發展。

(1)1973 年以前

我國兒童福利法在 1966 年間才開始草擬，一直到 1973 年才完成立法，少年福利法更晚，直到 1989 年才制定公布，因此在兒童福利法³⁴未制定以前，有關兒童少年福利事項，是依照「社會救濟法」的規定，為消極的救助，在兒童福利法制定公布前，並沒有具積極性的做法，仍只侷限於傳統濟助貧童的概念，並未能擴及兒童福利、保護等積極性作為，重在脫離貧窮的殘補式救濟³⁵(立法院公報 1972)。此時期可謂係自由放任主義取向階段，照顧兒童乃家庭的責任，國家介入很少。

(2)1973 年至 1992 年

1973 年我國公布兒童福利法，有關兒童少年福利事項悉依該法相關規定辦理，依該法第 1 條開宗明義界定其立法目的乃在維護兒童身心健康及維護弱勢兒童之權益，規範部分積極性的創設，逐漸脫離傳統濟助貧童的概念，擴及至兒童的福利設施、保護措施等積極性作為，重在事前的培育與保護，避免事後不幸事件的發生³⁶(立法院公報 1972)。此時期之相關規定仍偏重濟助弱勢兒童的殘補式福利思維，依該法規定，家庭應負保育兒童之責任，政府應協助家庭維護兒童身心健康，對於需要指導、管教、保護、身心治矯治與殘障重建之兒童，應提供社會服務與設施，政府並應創辦或獎助托兒所、兒童樂園、兒童醫院、育幼院、教養院等福利設施，多屬政府應興建相關福利設施等基礎硬體興設範疇，應仍屬於自由放任主義取向，國家介入家庭的機會仍不多，只有在兒童遭受不當對待亟須保護的情況下，國家才會介入保護。

³⁴ 依 1973 年公布的兒童福利法第 28 條規定，在少年福利法未公布前，本法於十二歲以上未滿十八歲之人暫準用之。

³⁵ 參見立法院審查兒童福利法草案內政部補充說明，立法院公報委員會議紀錄，61 卷 46 期，頁 26。

³⁶ 同前註。

(3)1993 年至 2003 年 5 月

但是隨著我國社會的進步與發展，家庭結構急遽變遷，小家庭型態出現，父母因忙碌於工作，無暇照顧子女，導致兒童受到虐待、疏忽的情況越來越嚴重，社會問題也陸續出現，因此 1991 年間再次研修兒童福利法，參採聯合國 1989 年兒童福利公約及「國家親權」的兒童保護概念，強調處理兒童相關事務應以兒童最佳利益為優先考量，國家負有保護兒童的責任，以及父母應負主要養育子女之責，擴展兒童福利工作之內涵，明確規範兒童保護制度及運作流程，冀使我國兒童能更健康的成長，權益獲得更完備的保障。其內容較之前法律規定更具積極性及創設性，國家對於兒童虐待有積極介入權限，彰顯兒童受到國家保護的意涵。另外在 1995 年公布兒童及少年性交易防制條例，以防制及消弭以兒童及少年為性交易對象事件，強調國家應積極查緝及偵辦以兒童及少年為性交易對象的事件，政府應積極提供被害兒童少年的安置輔導、保護收容等作為，在安置輔導、保護收容期間，國家並取得對兒童少年的監護權，代行原親權人或監護人的親權或監護權。但對於協助兒童返回原生家庭並未有積極性的規定，比較強調國家介入的權限，對於重建兒童原生家庭功能的著墨不深，應較屬於國家干涉主義取向。

(4)2003 年 5 月迄今

2003 年「兒童福利法」與「少年福利法」合併修正為「兒童及少年福利法」，除原先規定外，並大幅充實兒童保護及相關福利服務事項規定，強化政府應積極提供兒童少年福利相關措施。2006 年間由於社會環境變遷，家庭結構改變，兒童及少年之生活照顧、權益保障、自立發展在在需要國家投入更多資源分配，現有條文已無法因應時代需要，為使條文內容能契合實務需求，以期提供兒童及少年更具體而週延的保障及福祉，且考量媒體生態丕變，報導涉及兒童少年保護等事件時，發生多起違反規定，不當揭露兒童少年身分資訊，嚴重影響兒童少年權益，爰進行兒童及少年福利法研修工作，目前該法已經立法院社會福利及衛生環境委員會審查完竣，完成一讀程序，並將法案名稱修正為「兒童及少年福利與權益保障法」(詳如附件「兒童及少年福利法歷次修正對照表」)。另外在同時間也因應網路科技發達，針對實務現況，研修「兒童及少年性交易防制條例」的全案修正，強調應針對兒童少年個別化及多元化的處遇措施，增列強制性親職教育及家庭處遇計畫之機制，強調兒童少年人權的維護。另攸關幼兒教育與照顧之「兒童教育及照顧法」草案亦於歷經十數年的討論後送至立法院審議，雖因立法委員無法達成共識而遭擱置，惟綜觀該法規定內容亦係以兒童為主體，維護兒童正常發展與受照顧的權益。迄此，我國應已進入兒童少年權利及自主取向，而

與世界潮流同步。

三、研究構想

內政部兒童局在 1999 年在立法委員及民間團體堅持成立當時，對於兒童局的組織設置及規模，政府部門抱持保留態度，組織設立相當保守，設立的規模乃為一個迷你小局。然而社會環境、少子化現象等，造成兒童少年福利業務大幅擴張，參諸憲法、專業法律的規定以及國際相關公約，也影響到兒童及少年福利業務的內涵，因此本研究擬先蒐集相關法令，明確該局依法規規定應承辦的業務內容究竟有哪些？參酌憲法權限劃分原則，探究其是否均屬於兒童少年福利業務的範疇？法令固有明文規範，惟仍屬抽象規定，隨著國家社會環境迅速變遷，兒童少年福利業務越來越受到國家的重視，兒童局也相應推動許多政策，藉由各種政策或方案的規劃予以充實法定職掌事項，因此在分析業務內容時，自然不可忽略該局所推動的各項政策或方案，近年來，隨著社會家庭的快速變動，兒童局陸續推出許多方案，藉由這些分析，同時也可以瞭解兒童局除了兒童少年社會福利政策之規劃外，有無承擔其他非屬兒童少年福利的業務內容³⁷，瞭解業務全般概況。

本研究擬並就兒童局的業務內涵，分析其水平與垂直府際關係，探究其與內政部社會司、家庭暴力及性侵害防治委員會之權責分工，以及兒童局與地方間的權限應為如何劃分，實務運作上有哪些業務可以下放或授權地方執行？不論職掌事項之辦理或政策、方案之推動，均有經費預算支撐，本研究亦試圖一併整理分析該局龐大預算之編配³⁸及執行概況。

由於業務內容及權限大小，與組織設計及其規模習習相關，因此依其業務及權限的分析，兒童局在現今行政改革之趨勢與潮流下，應為如何之組織設計始稱妥適？曾有學者認為設立兒童局造成整體社會福利業務被嚴重割裂，破壞行政體制³⁹，則兒童局到底應不應該設置？如果有必要設置，目前兒童局乃為三級機關一局的組織設計，理論上應具有政策規劃及執行，惟究應設為「局」或如內政部社會司一般，設計為二級機關之部內「業務單位」？二者的優缺點何在？抑或另有更為適合之方案？值得探討。

³⁷ 因我國長期受到父權觀念影響，婦女長期擔負家庭照顧責任，然而為達促進婦女就業，維護婦女權益目的，必須先解決幼兒照顧問題，民間團體乃倡議應建構友善托育環境，讓國人放心將幼兒托給保母照顧，因此責成兒童局規劃「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，希望藉由政府發放托育費用補助，鼓勵家長將幼兒交給保母照顧，同時創造更多婦女成為優質保母，以達促進婦女就業目的。

³⁸ 每年兒童局預算規模極為驚人，2007 年預算為 41 億 3,053 萬 1,000 元，2008 年 51 億 8,937 萬 8,000 元，2009 年 61 億 5,275 萬 4,000 元，2010 年 57 億 8,822 萬 4,000 元，2011 年度 64 億 4,404 萬 7,000 元。預算內容多屬依法應給付按人頭核計之補助款項目，約佔兒童局全年度預算之 90%，屬於兒童局可運用為政策規劃及業務推動之經費僅約佔 9% 至 10% 左右，詳參表三至表五。

³⁹ 參見林萬億所撰「我國社會行政組織調整方向之研究」乙文，收錄於行政院研究發展考核委員會出版，「政府改造」乙書，頁 121。

又該局組織結構究係推動業務的助力抑或阻力，例如兒童局辦公地點設在中部，其與相關部會的協調有無困境？因時空環境變遷，內政部兒童局的編制職務列等，均較內政部中部辦公室不利，在業務不斷增長，人力又無法增補的情況下，部分同仁也選擇退休、調職，其對於組織管理、首長監督控制權、組織氛圍又產生何種影響？也是本研究進一步擬予探討的部分。

目前衛生福利部組織法草案之規劃，內政部兒童局即將步入歷史，本研究擬就衛生福利部的福利服務司(兒童及少年福利業務部分)及保護服務司(兒童及少年保護業務部分)，從目前兒童局的組織設計及其遭遇困境加以分析，參酌學理、國外經驗與本土經驗，中央兒童少年福利行政機關之核心職能、具體業務內容及其相對應行政組織設置應為如何之設計？探討在 2012 年以後有關兒童少年福利業務主管機關的組織設計，可否解決兒童局目前所面臨的問題，對於兒童及少年福利業務的推動的利弊為何？且依目前在保障中部同仁權益的考量下，未來組織規劃，仍然可能造成一個司分成北、中兩個辦公地點，相關業務協調及單位主管管監督等等，如何面對，有何可以採行的解決策略？未來依業務性質區分部門的設計及安排，能否符應多元及複雜的社會演變及實務需求，對於兒童少年福利業務之推展是加分還是減分？

長期關注兒童少年福利學者與民間團體對於兒童局組織設置，其論點或與政府部門有所不同，目前衛生福利部組織法已送請立法院審議，立法委員對於學者或民間團體意見多數都會參酌採納，未來於立法院審查衛生福利部組織法草案或許有不同的看法而相互角力。本研究亦擬訪談學者及民間團體代表，就兒童局的組織設置之目的、組織結構妥適與否、實務運作遭遇的問題以及未來衛生福利部的組織設計之合宜性及見解等，進行深度訪談。針對本研究問題及所欲觀察之現象，設定訪談名單及訪談大綱初擬如附件。

四、章節結構

有關本研究章節細目安排如下：

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

第二節 研究途徑與研究架構

第三節 研究範圍與研究方法

第四節 研究流程

第五節 名詞定義

第六節 研究限制

第二章 文獻探討

第一節 行政組織理論

- 1、組織理論
- 2、組織結構的原則

第二節 行政組織法理論與建制原則

- 1、法律保留及法律授權之明確性
- 2、行政組織的建制原則

第三節 行政組織變革理論

- 1、傳統公共行政理論
- 2、新公共管理理論

第四節 兒童及少年福利政策之發展

- 1、主要國家兒童少年福利政策之發展
- 2、國際兒童權利相關公約及宣言
- 3、我國法律有關兒童少年福利內涵之發展

第三章 主要國家兒童及少年福利業務與組織概況

第一節 美國

第二節 英國

第三節 小結

第四章 我國兒童及少年福利業務概況分析

第一節 法制面

第二節 政策面

第三節 權限劃分

- 1、水平分工
- 2、垂直分工

第四節 預算規模及配置

第五章 我國兒童及少年福利中央主管機關設置概況分析

第一節 組織初創歷史脈絡

第二節 組織結構分析

第三節 遭遇困境

- 1、設置之必要性
- 2、部內單位或機關
- 3、組織設置地點
- 4、首長監督權
- 5、組織文化

第六章 行政院組織改造後之概況分析

第一節 社會福利行政組織改造演變歷程

- 1、萌發期
- 2、民進黨執政期
- 3、2008年520政黨輪替後（現行版本）

第二節 兒童及少年福利業務之調整移併

第三節 兒童及少年福利業務組織設計及人力配置

第四節 人員安置與業務協調

- 1、人員安置
- 2、業務協調
- 3、與地方之關係

第七章 結論

第一節 研究發現

第二節 政策建議

參考書目

(一)專書及研究報告

- 1、David Beetham 著，鄭樂平譯：〈科層制〉，臺北：桂冠圖書公司，1992。
- 2、Jon Pierre·B.guy Peters 著，謝宗學等譯：〈治理政治與國家〉，臺：智勝文化，2002。
- 3、Robert B.Denhardt 著 張世杰等譯：〈公共組織理論〉，臺北：五南圖書出版公司，1994。
- 4、Ralph P.Hummel 著，史美強譯：《官僚經驗____對現代組織方示之批評》，臺北：五南圖書出版公司，1997。
- 5、江岷欽、劉坤億：〈企業型政府—理念·實務·省思〉，臺北，智勝文化，1999。
- 6、朱武獻、周志宏：〈行政組織權與設置原則〉，臺灣行政法學會主編〈行政法爭議問題研究（上）〉，臺北：五南圖書公司，2000。
- 7、行政院研究發展考核委員會編：〈政府改造〉，臺北：行政院研究發展考核委員會，2003。
- 8、林水波：〈政府再造〉，臺北：智勝文化，1999。
- 9、林水波：〈組織理論〉，臺北：智勝文化，1999。

- 10、林萬億：〈當代社會工作---理論與方法〉，臺北：五南圖書出版公司，2008。
- 11、彭文賢：〈組織結構〉，臺北：三民書局，1996。
- 12、林鍾沂：〈行政學〉，臺北：三民書局，2005。
- 13、葉嘉楠：〈政府再造的理論與實務—組織精簡與分權政府〉，臺北：韋伯文化國際，2005。
- 14、丘昌泰：〈公共管理—理論與實務手冊〉，元照出版公司，2000。
- 15、張潤書：〈組織行為與管理〉，臺北：五南圖書出版公司，1985。
- 16、張潤書：〈行政學〉，臺北：三民書局，2002。
- 17、吳庚：〈行政法之理論與實用〉，臺北：三民書局，2005。
- 18、吳定：〈政策管理〉，臺北：聯經，2003。
- 19、吳定：〈公共政策〉，臺北：聯經，2008。
- 20、許宗力：〈論行政任務的民營化〉，〈當代公法新論(中)—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集〉，臺北：元照出版公司，2002。
- 21、趙永茂主持、黃錦堂協同主持：〈地方政府組織改造策略之研究〉，內政部委託研究報告，2008。
- 22、黃錦堂：〈行政組織法之基本問題〉，翁岳生主編，行政法 2000，台北翰蘆圖書出版公司，頁 318-319，2000。
- 23、黃錦堂：〈行政組織法論〉，臺北：翰蘆圖書出版公司，2005。
- 24、黃錦堂：〈地方制度法論〉，臺北：元照出版社，2011。
- 25、蘇永欽：〈政府再告—政府角色功能的新定位〉，臺北：翰蘆圖書出版公司，2002。
- 26、陳愛娥：〈行政組織〉，台北：元照出版公司，2006。
- 27、陳愛娥：〈行政主體、行政機關及行政法人〉，臺灣行政法學會主編〈行政法爭議問題研究(上)〉，臺北：五南圖書公司，2000。
- 28、蔡漢賢：〈五十年來的兒童福利〉，內政部兒童局主編，〈五十年來的兒童福利〉，台北市，內政部兒童局獎助中華社會行政學會刊印，2002。
- 29、葉肅科：〈國際潮流〉，內政部兒童局主編〈五十年來的兒童福利〉，台中：中華社會行政學會，2002。
- 30、馮燕等，〈兒童福利〉，台北：國立空中大學，2000。
- 31、彭淑華："我國兒童福利政策發展取向之解析—以我國兒童福利法為例"，刊於 21 世紀兒童福利政策，1995。
- 32、內政部兒童局：〈兒童權利公約〉，內政部。
- 33、Denhardt, Robert B., Denhaedt, Janet Vinzant & Aristigueta, Maria P., *Managing Human Behavior in Public & Nonprofit Organizations*, London: Sage Publications, Inc., 2002。
- 34、Denhardt, Robert B. & Grubbs, Joseph W., *Public Administration--An Action Orientation*, Canada: Wadsworth/Thomson Learning, 2003.

(二)期刊及論文

- 1、丘昌泰："後現代社會公共管理理論的變遷：從「新公共管理」到「新公民統理」"，中國行政評論，10 卷 1 期，頁 89-141，2000。
- 2、許立一：新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎，公共行政學報，6 期，29-65，2002。
- 3、呂育誠："論組織文化在組織變革過程中的定位與管理者的因應策略"，中國行政評論，8 卷 1 期，頁 65-84。
- 4、詹中原："全球化公共行政改革—知識經濟觀點之檢視"，國家發展研究，1 卷 2 期，頁 1-35，2002。
- 5、程明修 "民主國原則(一)"，月旦法學教室，18，頁 63~64，

- 6、侯崇文："兒童福利法的保護措施、責任報告與懲罰"，社區發展季刊，98期，頁161-169，2002。
- 7、王育敏："從兒童福利發展現況論政府組織再造"，社區發展季刊，113期，頁78-87，2006。
- 8、孫建忠："從衛生福利部到衛生及社會安全部：行政院研修社會福利組織的回顧"，社區發展季刊113期，頁3，2006。
- 9、林萬億："論我國衛生及社會安全部的組織設計"，社區發展季刊，113期，頁12-24，2006。
- 10、蔡漢賢："為我國社會行政機關應有型態獻策—以民眾福祉為先向歷史負責為要"，社區發展季刊，113期，頁25-34。
- 11、蕭玉煌："變革中的社會福利行政組織發展方向"，社區發展季刊，113期，頁35-43，2006。
- 12、黃舒芄："我國行政權民主正當性基礎的檢視--以德國公法釋義學對於行政權民主正當性概念的詮釋為借鏡."，憲政時代25卷2期，頁64。
- 13、鄭善明、王素芬："論我國兒童福利發展脈絡"，國立空中大學社會科學學報，16期，頁131-170，2009。
- 14、馮燕："從生態觀點探討具文化敏感度的跨文化兒童家庭服務"，兒童及少年福利期刊，7期，頁1-12，2004。
- 15、馮燕："制度化兒童少年福利政策之探討"，社會政策與社會工作學刊，1卷2期，73-98，1997。
- 16、馮燕："我國中央兒童局的功能與意義"，社區發展季刊，81期，29~49，1998。
- 17、楊孝滌："中央兒童局與兒童福利資源之整合"，社區發展季刊，81期，頁115-122，1998。
- 18、郭靜晃、吳幸玲："邁向廿一世紀兒童福利的願景—以兒童為中心、家庭為本位，落實整體兒童照顧政策"，華岡社科學報，15期，頁1-13，2001。
- 19、郭靜晃："運用社會工作專業於兒童福利服務"，華岡社科學報，18期，頁1-16，2004。
- 20、雷文政："發包福利國？--政府委託民間辦理福利服務責任架構之研究"，兒童福利期刊，2期，頁147-179，2002。
- 21、葉郁菁："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期，頁265-276，2003。
- 22、黃碧霞："兒童及少年福利資源配置之探討與策進—以中央及地方政府兒童及少年福利預算為例"，主計月刊，577期，頁32-42，2004。
- 23、鄭淑燕："兒童福利服務輸送體系架構之芻議"，社會建設，91期，頁42-46，1995。
- 24、鄭麗珍、林子倫："兒童少年保護體系之政府職能分析"，公共治理與社會福利，行政院研究發展考核委員會，台北，2009。
- 25、紀和均："中央行政機關組織模式—以第三波政府改造為中心."，台北大學法學系碩士論文，2005。
- 26、田國興："我國政風機構組織設計之研究--新制度主義之分析"，國立成功大學政治經濟研究所碩士論文，2003。

(三)公報

- 1、立法院公報："審查兒童福利法草案"，立法院公報，61卷46期(委員會紀錄)，頁24-33，1972。
- 2、立法院公報："審查兒童福利法修正草案"，立法院公報80卷32期(委員會紀錄)，頁32-73，1991。
- 3、立法院公報："審查內政部兒童局組織條例"，立法院公報88卷33期(委員會紀錄)，頁271-322，1999。
- 4、立法院公報："審查內政部兒童局組織條例"，立法院公報88卷37期(委員會紀錄)，頁

301-325，1999。

5、立法院公報：“審查少年福利法草案”，立法院公報 77 卷 62 期，頁 82-98，1988。

6、立法院公報：“審查兒童及少年福利法修正草案”，立法院公報 99 卷 80 期院會紀錄，
http://lci.ly.gov.tw/lcew/index_5.zul，瀏覽日期：2011 年 3 月 6 日。

(四)網站

1、美國健康及人群服務部網站 <http://www.hhs.gov/ocr/privacy/>

2、英國社會政策 Social Policy in the UK。

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm>

3、聯合國兒童基金會網站 <http://www.unicef.org/protection/index.html>

4、英國教育部網站

http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Education-Org-Chart_0.pdf

訪談大綱設計

題目	訪談對象	參與組織規劃人員	學者及民間團體	政府部門
1、兒童及少年福利業務內涵		▲	▲	▲
2、兒童局設置緣由及經過		▲劉邦富	▲	
3、對兒童局的期待		▲	▲	▲
4、「司」、「局」或其他可能方案		▲	▲	▲
5、對兒童局組織結構的看法		▲	▲	▲
6、兒童局遭遇之困境		▲	▲	▲
7、衛福部組織設置之規劃理念		▲薛政委、曾次長		
8、衛福部組織規劃預期效果		▲	▲	▲
9、對衛福部組織設計之建議		▲	▲	▲

訪問人員初擬名單：

政府部門：

薛政務委員承泰

曾次長中明

兒童局組長或專員

民間團體：

兒童福利聯盟

台灣少年權益促進聯盟

學者

劉邦富教授(第 1 任局長)

曾華源教授

馮燕教授

附件一 兒童局人力運用分析表

年度 類別	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	備 註
編制人員	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	兒童局成立時組成人員，除局長、主秘及 1 位組長為本部社會司人員外，其餘為臺灣省政府社會處、地政處及合作事業管處(精省後改制為本部中部辦公室)人員。
支援人員					6	6	6	6	6	6	6	6	92 年 9 月起支援本局
約聘人員											4	4	98 年下半年進用
派遣人員										5	5	5	97 年初開始進用
臨時人員	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
約用人員												2	99 年下半年進用
短期促進 就業人員										3	8		其中 3 人自 97 年 11 月開始進用至 98 年 12 月底止；另 98 年 2 月~10 月進用 5 名檔案整理人員
替代役				3	1	4	5	4	11	10	10	10	
駐點人員		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	89~92 年每星期約 3 天至局服務，93 年以後依辦公日數駐點服務
技工	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
工友	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
駕駛	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
合計	43	44	44	47	51	54	55	54	61	68	77	71	

資料來源：內政部兒童局

附件二 90-99 年度內政部社會福利預算與兒童少年福利預算一覽表(單位：千元)

項目 年度	社會福利預算	兒童福利預算	少年福利預 算	百分比	備註
90	50,094,871	2,491,755	154,351	5.28%	
91	57,336,441	2,722,187	135,799	4.98%	
92	55,592,196	2,635,044	133,178	4.98%	
93	60,575,723	4,138,449		6.83%	1、93 年度起併入少年福利業務 2、含社福基金 107,639
94	61,122,033	3,013,169		4.93%	含社福基金 249,713
95	65,328,338	3,355,682		5.14%	含社福基金 282,971
96	66,266,228	3,562,574		5.38%	96 年度起社福基金移列公務 預算編列
97	72,086,214	5,189,378		7.20%	
98	92,441,888	6,152,754		6.66%	
99	72,968,449	5,498,134		7.53%	

資料來源：內政部兒童局

附件三 90-99 年兒童局預算經費用途別總表(單位：千元)

年度	預算數	人事費	業務費	設備及投資	獎補助及損失	第一預備金	第二預備金	追加預算	決算數(執行率)
90	2,491,755	37,000	23,498	3,737	2,427,250	270			1,811,667 (72.71%)
91	2,722,187	39,892	28,510	4,281	2,649,234	270			2,679,437 (98.43%)
92	2,692,335	39,821	26,869	4,550	2,563,534	270		57,291	2,674,899 (99.35%)
93	4,138,449	40,650	39,340	4,775	4,053,414	270			4,031,020 (97.4%)
94	3,050,169	41,419	47,243	11,779	2,912,458	270	37,000		3,003,138 (98.46%)
95	3,537,977	41,589	45,729	6,040	3,262,054	270	182,295		3,430,282 (96.96%)
96	4,130,531	42,868	47,505	2,315	3,469,616	270	567,957		4,037,603 (97.75%)
97	5,189,378	42,775	46,024	1,036	5,083,273	270		16,000	4,881,960 (94.08%)
98	6,152,754	44,771	50,210	3,306	6,054,197	270			6,009,583, (97.67%)
99	5,788,224	45,771	55,356	7,393	5,389,344	270	290,090		

資料來源：內政部兒童局

附件四 98-99 年兒童局重要業務經費一覽表(單位：千元)

業務類別	預算金額		經費比例		業務內容
	98	99	98	99	
總計	6,152,754	5,788,224	100%	100%	
兒童少年醫療補助	1,840,000	1,904,207	29.91%	32.90%	為使 18 歲以下兒童及少年獲得適切健康照顧，補助就醫之門診、住院自負額部分。
幼教券	430,000	374,800	6.99%	6.48%	針對滿 5 足歲實際就讀私立托兒所兒童每人每年補助 1 萬元。
中低幼童托教補助	46,332	46,332	0.75%	0.80%	針對滿 3 足歲就讀公私立托兒所之中低收入家庭兒童，每人每年補助 1 萬 2 千元。
原住民幼兒托教補助	10,450	10,450	0.17%	0.18%	針對年滿 5 足歲就讀公立托兒所兒童每年補助 5 千元，私立者每年補助 2 萬元。
托兒所幼童平安保險	39,000	27,000	0.63%	0.47%	針對就讀托兒所幼童提供平安保險。
保母托育費用補助	1,468,123	590,156	23.86%	10.20%	對家庭年收入低於 150 萬元，將未滿 2 歲之幼兒送托合格保母者每月發給 3 千元，低收入戶身障或發展遲緩兒童每月補助 5 千元。另低收入或有發展遲緩、身心障礙未滿 2 歲兒童之未就業家庭，臨時托育補助每月最高 2 千元。
扶持 5 歲幼兒教育計畫補助	1,626,668	2,100,760	26.44%	36.29%	低收入戶、中低收入家庭或年所得 30 萬以下者—免費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助 5 或 6 萬元。至年所得 30 萬-60 萬以下者—免學費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助 2 至 4 萬元。
托育服務	32,467	26,725	0.53%	0.46%	辦理學前啟蒙服務、社區幼兒園、原住民、離島地區托兒所興設及設施設備補助、托育研習、機構評鑑、表揚等。
早療服務	124,090	124,090	2.02%	2.14%	提供發展遲緩兒童相關服務，

					含鼓勵托育機構收托遲緩兒童、辦理巡迴輔導、在宅服務、療育及交通費補助、充實機構設施設備等。
兒少保護	169,964	218,904	2.76%	3.78%	辦理高風險家庭篩檢輔導、兒少保護案件通報、兒少保護個案及家庭處遇、增聘兒少保護專責社工人力、相關調查、研習訓練及宣導、保護機構興建、修繕及充實設施設備等。
弱勢兒童家庭福利服務及兒童福利活動	172,456	187,095	2.80%	3.23%	弱勢家庭兒童少年緊急生活補助費、弱勢家庭兒少社區照顧服務、收出養離婚案件與家事商談服務、兒少生活照顧及安置輔導服務。
少年福利服務及性交易防制業務	117,116	98,353	1.90%	1.70%	性交易、未婚懷孕少女及行為偏差少年之輔導方案、少年福利機構輔導、修繕及充實設施設備、少年參與發展性及福利服務活動、性教育與愛滋病防治及網路安全宣導研習。
一般行政	59,210	64,041	0.96%	1.11%	一般行政管理以支援各項業務單位工作計畫
綜合規劃	16,608	15,041	0.27%	0.26%	辦政法規之研擬、修訂、兒少政策及措施之規劃、調查統計、資訊系統建置、研究發展、兒少人權宣導、兒少參與志願服務及國際交流等業務。
第一預備金	270	270	0.01%	0.00%	依預算法第22規定設定之準備金。

資料來源：內政部兒童局