

# 第一章 緒論

## 第一節 問題背景與研究動機

截然不同的世界：

補英文、做科展，豆豆贏在起跑點；

盼收割、等上學，小如一開始就輸。

—郭奕伶（2003）

上述短文描述一位住在台北市敦化南路高級住宅區、就讀私立小學六年級的豆豆，放學後媽媽爲他安排生物、數學等補習科目，至於英文課，從幼稚園起已經上了九年；最近豆豆還忙著參加科學展覽比賽，此外，豆豆剛完成一本與媽媽共同創作的書，書名是《打造資優小富翁》……；相對的，住在南投鄉下的小如，六歲的她仍然打著赤腳來回田埂間，除了黝黑的臉還有滿身的泥巴，有一天，小如蹲在一排排的鳳梨前，許久不動，阿嬤不耐煩的問她，到底在做什麼？小如答：「我在問鳳梨，什麼時候長大？」原來，小如看到同年紀的堂兄弟都已經上學，也很想上學，但是爸爸告訴她，等鳳梨收割賣錢，才有錢給她上學。於是，她每天都看著鳳梨，告訴鳳梨要趕快長大……。小如的起跑點，與豆豆相差了十萬八千里。

「豆豆和小如」的故事，反映著台灣社會貧富差距正以驚人的速度擴大當中，導致兒童在不同家庭中所獲得的照顧出現嚴重落差。報導文章刊登後，由於議題具高度新聞性，因而產生巨大的迴響，在善心人士的幫忙下，小如家裡滯銷的農產品很快就銷售出去，經濟負荷暫時解決，小如因而得以一圓上學的梦想，開始快快樂樂地去上學（陳紹聖，2003）。小如算是比較幸運的兒童，她的問題已暫時獲得解決，但是社會中還有許多比小如家庭經濟情況更嚴重的低收入、中低收入家庭兒童，受限於先天條件不良，所能獲得的照顧不如一般家庭，僅能依

賴政府及民間團體，透過社會福利相關措施，支持這些貧窮家庭養育子女。兒童雖然不能選擇父母，但是兒童權益與福利應是均等的，貧窮家庭兒童照顧政策的實施，即是透過社會福利政策效果，使貧窮兒童不因家庭經濟困難而離開親生父母，而得以保有家庭的完整性，讓兒童在家庭中成長，對其生理、情緒、社會、人格等方面的發展均有助益（黃志成，1991）。我國現有社會福利政策所提供貧窮家庭兒童照顧的機制，是否符合政策制定目標？政策制定與政策執行有那些落差？是本研究的動機之一。

過去許多人推崇「台灣經濟奇蹟」，主要是指五十年來台灣「經濟快速成長、物價穩定」的傲人成果。在 1997 年以前，台灣每年的經濟成長率皆維持在 5%-7%，歷久不衰；相對穩定的勞動與就業環境以及長年控制在 2% 的失業率，都讓人覺得台灣是個富庶的寶島（許雅惠，2002）。但是近年來台灣的經濟呈現數十年來未曾有過的成長遲滯現象，加上全球不景氣的影響，國民財富大幅縮水，貧富懸殊距離不斷擴大，所得分配極度不均，就以貧富差距而言，國人最高群組收入與最低群組收入的倍數，在 2001 年擴大到 6.39 倍，創下歷年來最高紀錄，2004 年則還高達 6.03 倍（行政院主計處，2005）。在整個社會環境變遷下生活陷入困境的人口亦逐年攀升，在 1998 年底收入戶計有 5 萬 4951 戶、12 萬 5426 人，到 2005 年底低收入戶則高達 8 萬 4823 戶、21 萬 1292 人，創下歷史新高；至於中低收入戶人口雖無整體統計數據，但據內政部統計月報資料顯示，2005 年領取中低收入老人生活津貼者計有 12 萬 8257 人，領取中低收入兒童及少年生活扶助者亦有 13 萬 8745 人（內政部統計處，2006）。

根據台灣地區 2005 年兒童及少年生活狀況調查顯示，家中有未滿十二歲兒童之父母或監護人，認為家庭的支出大於收入者占 23.62%，較 1995 年調查之 17.81%，增加 5.81%；受訪家庭平均每月用在兒童支出負擔之感受，有 30.82% 感覺負擔沉重，也較十年前的 20.54%，增加了 10.25%，增加幅度驚人（郭靜晃，

2005)。這些訊息反映出近年來一般家庭養育子女入不敷出的情況漸趨嚴重，照顧兒童的負擔也有不勝負荷的現象，一般家庭都有如此感受，更何況接受政府及民間團體協助的貧窮家庭，對教養子女的負擔將更甚於一般家庭。一個在貧窮家庭生長的孩子，生命的起始就處於極為不利的景況，一般而言，貧窮兒童容易遭受營養、醫療保健和住屋不完善的痛苦，所處的社會環境往往是危險的，教育機會的缺乏更可能使貧窮延續至成人期 (Allen-Meares, 1995)；而兒童經歷貧窮的時間愈長，愈可能在日後出現負面的影響 (Smith, Brooks - Gunn, & Klebanor, 1997)。在兒童健康與發展的影響方面，則包括低品質的新生兒照顧與醫療照顧、出生時體重不足、身體、認知與社會發展遲緩、中途輟學、少女懷孕和失業等等 (Brooks - Gunn & Duncan, 1997)；另就國內兒童與少年犯罪狀況分析，亦顯示有6%~9.5%的犯罪或虞犯兒童少年來自低收入家庭，且有高達四成五至四成八的兒童少年來自勉予維持生活的家庭，兩者合計顯示有半數以上犯罪或虞犯兒童少年是來自經濟狀況較差的家庭 (法務部，2005)。綜上所述，成長在貧窮家庭的子女，對其生理、心理、社會能力的發展均有不良影響，其未來的成就也將蒙受不利的結果，對國家發展的影響至為深遠，實不容國人忽視。

「兒童的最佳利益」是要滿足兒童成長的需求，在兒童成長的過程中，家庭是兒童最適宜的成長環境，因此聯合國兒童權利公約 (Convention on the Rights of The Child) 特別強調對於兒童照顧之國家責任與家庭親職責任的歸屬，認為兒童應在家庭環境中成長，但當父母無能力扶養或兒童權益遭受損害時，國家就有權行使干預或提供必要的支援 (李園會，2000)。聯合國兒童權利公約第二十七條更明確要求簽約國應積極提供一切適當的協助，致力滿足兒童的基本需要，保護兒童免於遭受虐待及剝削，使父母完成養育兒童的責任，國家在必要時，對兒童的營養、衣服及住所等應提供支援措施，由此可見國際社會已將保障兒童的權利明白規定為國家的義務；我國雖非聯合國之會員國，亦尚未簽署兒童權利公約，但是對兒童權利的保障，則已明文規範於兒童及少年福利法與社會救助法等

相關法律條文中。

政府對低收入及中低收入兒童依法律提供生活扶助、就醫補助、就學補助及收容教養等服務；然而因中央與地方政府對政策認知不同、地方政府財政狀況差異，導致各地方政府提供的補助項目不同、標準不一，將直接影響貧窮家庭兒童的基本權益；在民間團體所發表之「弱勢兒童福利需求報告」中，發現該民間團體扶助之一萬三千個家庭，其平均月收入為一萬四千五百十四元，與台灣每月家庭平均收入之八萬八千六百七十八元相比，相差達六倍之多，有百分之四十九的家庭因受限於政府所訂申請門檻過高，未能納入低收入戶，而淪為扶助邊緣戶，值得政府加以重視（朱若蘭，2003）。此外，在2005年1月「社會救助法」修正公布時，內政部曾預估全國約可增加一萬八千名弱勢民眾納入政府之救助體系接受照顧（內政部，2005），然而施行後半年間，在2005年第二季的內政統計資料中卻發現我國低收入戶人口竟然下降為81,215戶、200,555人，較2004年底減少了1,568戶、3,661人，與內政部預期增加一萬八千名，差距高達兩萬名之多（內政部統計處，2006），顯見我國中央與地方社會福利政策制定與執行發生嚴重落差，值得研究者深入探討。

在「全球性思考、在地化行動」思維架構下，我國政府已就各級政府機關的結構與角色進行轉型，推動「地方分權」與「區域治理」的政府再造，特別強化中央與地方間的府際協調，建構中央與地方間分權合作的政府體系；更主張致力於政府間的互賴與發展，強化政府與民間的夥伴關係，建構治理型政府

（governance government），促進各級政府及民間的合作，期能增加公共資源與政府產能（趙永茂，2002）。換言之，府際關係理論係結合各級政府與民間組織，組成治理複合體的概念，結合各級政府部門及民間部門參與公共事務，藉由這些公部門與公部門間，及公部門與私部門間的工作夥伴關係的建立，可提供政府在組織與管理改造的契機。至於社會福利政策的推展，特別是在地方制度法通過及

中央社會福利補助經費設算之後，已徹底轉變了傳統的中央與地方政府的府際關係，加上 2004 年 2 月修正社會福利政策綱領，更強調中央地方分工、公私夥伴關係等實施原則；唯上述思維亦將造成各地方政府社會福利政策的執行，因其資源的不均而有相當程度的落差，進而造成不同地區兒童福利的不均等。衡諸社會福利現實是否已因該思維而受到影響，迄今則尚未見相關論述與實徵研究，是故，本研究期透過府際關係與政策網絡相關理論的分析，深入了解我國現行中央、地方政府與民間部門之貧窮兒童照顧政策落差情形。

研究者在公務生涯中，曾先後任職於台灣省政府社會處、內政部社會司及兒童局等單位，參與社會福利政策的制定與執行十餘年，長期關注貧窮兒童照顧政策，但卻感受到中央負責政策制定的公務員，整天忙於開會、應付民意代表的請託，處理輿情反映，甚至還有大量的經費補助行政事務，幾乎無暇構思政策，引導政策執行走向，然而，只要納入總統大選競選政見，則竭盡所能予以兌現；地方政府官員亦然，除須配合地方首長的施政優先順序之外，受限於組織員額編制及地方財源，加上長期以來依賴中央政府經費補助，缺乏地方自主性，遑論社會福利政策的規劃與執行；至於民間部門雖有充沛的活力，卻又缺乏穩定的財源，只能配合政府的方案合作，接受政府經費補助，以維持組織的穩定發展。綜上所述，政府在貧窮兒童照顧政策之制定與執行，所能提供的服務顯得片斷化、殘補式、以及國家干預角色極少的現況，亟待建構一個合宜的模式，以提供貧窮兒童符合身心發展的服務。

## 第二節 研究目的

有鑑於貧窮對兒童身心發展造成的重大影響，本研究將首先檢視國際間與我國貧窮兒童照顧政策之發展脈絡，其次則深入了解各級政府相關官員、民間團體代表對上項政策之認知與政策執行情形，並描述貧窮家庭兒童照顧「政策網絡」部門成員間的互動關係，發現政策認知與執行落差，以期建構貧窮家庭兒童照顧政策之治理模式，作為各級政府與民間部門政策制定與執行的依據。具體來說，本研究之研究目的可分述如下：

- 一、探討貧窮家庭兒童照顧政策發展脈絡。
- 二、分析各部門成員對於貧窮兒童照顧政策之認知與執行情形。
- 三、了解貧窮家庭兒童照顧政策執行的府際關係。
- 四、發現貧窮家庭兒童照顧政策執行的公私部門關係。
- 五、建構貧窮家庭兒童照顧政策之治理模式，作為各部門政策制定與執行的依據。

### 第三節 研究範圍與研究限制

#### 壹、研究範圍

兒童照顧是整體性和連續性的服務，涵蓋的範圍相當廣泛，其內容包含兒童經濟安全、托育照顧、保護與安置、教育與休閒，以及醫療與保健等領域。本研究主要藉由檢視中央、地方政府及民間部門間之互動關係，分析各部門成員對貧窮家庭兒童照顧政策之認知與執行情形；基於研究者的時間及人力，本研究僅針對與貧窮家庭兒童照顧最直接的業務，以社會救助與兒童福利的政策與執行作為研究範圍，因此在中央政府針對內政部社會司及兒童局的業務為主，地方政府以直轄市及縣（市）政府社會救助及兒童福利業務為範圍，至於民間部門，則以實際參與兒童照顧政策制定與執行的非營利組織為研究範圍。

#### 貳、研究限制

本研究主要研究方法以「深度訪談」為主，並以「文獻蒐集」為輔。在「深度訪談」過程中，涉及與受訪者關係、訪談情境、訪談者主觀態度等影響，因為受訪者與研究者均為熟識，可避免受訪者防衛或抗拒心理，但受研究者訪談技巧的限制，雖以訪談大綱為主，不過受訪者回答時常偏離重點，有時亦會抱怨工作上的無力感，研究者只能以同理心加以回應，再適時回到訪談大綱繼續訪談，未便提供政策上之建議；至於在「文獻蒐集」部分，因研究者已離開公職，只能就期刊、社政年報、會議紀錄、機關網站公告加以檢閱，無法取得原始檔案，是本研究在追求更廣泛資料解釋上的缺憾；此外，社會福利政策的制定與執行，亦常受到網絡成員意識形態的影響，本研究未能探討意識形態對政策認知與執行的影響，也是本研究的限制之一。

## 第二章 文獻探討

貧窮是一個複雜的社會現象，自古以來貧窮現象就與人類社會同在，而每一個社會對於貧窮現象的解讀，以及對貧窮問題的處理也隨著政治、經濟、社會、人口及文化的環境變遷而出現不同的樣態。在傳統社會裡，人們雖然普遍經驗到食、衣、住等生活物資欠缺的威脅，卻將貧窮歸咎於命運而不怨天尤人，主要是因為整個社會將貧窮問題視為個人問題，並不主張社會力量加以干預（徐震、李明政、莊秀美，2000）；但是隨著社會結構變遷與工業化、都市化的影響，以及人民權利意識的覺醒，人們已經不再視貧窮為天經地義的事，拒絕忍受經濟匱乏的生活，加上貧窮常是各種社會問題的根源，嚴重威脅社會的安定，因此，貧窮問題已由個體層次提升為社會層次，並且列為各國社會政策的重要議題。

### 第一節 貧窮家庭兒童照顧理論基礎

#### 壹、貧窮的定義及衡量

所謂貧窮，為一抽象概念與主觀認知，隨著不同時代、不同環境，對貧窮有不同的詮釋；貧窮可以視為社會問題，也可以是經濟問題或政治問題，因此想要正確、科學地解釋貧窮，迄今則尚無共識（Alcock, 1993）。一般而言，貧窮代表一種需求不足的狀況，Martin（1977）認為貧窮可以從三個觀點切入：第一個觀點是將貧窮視為「生計的」（subsistence）貧窮，持此觀點衡量貧窮時，重點在於維生與維持身體功能之能力，以生活所需的最低生活水準來範定貧窮，也就是「絕對貧窮」（absolute poverty）的定義；第二個觀點為社會不均（inequality）現象，認為貧窮是社會中不同所得團體間的相對位置，由此觀念發展出以「結構貧窮」來解釋發生在一般經濟正常發展、組織結構健全社會中所產生的貧窮問題，從「結構貧窮」觀點的討論中，逐漸以社會資源之缺乏來說明貧窮的概念，即為



「相對剝奪」(relative deprivation) 觀念；第三個觀點是將貧窮視為社會的外部性 (externality)，這種觀點所重視的不是貧民的需要，而是貧窮對社會其他成員的影響 (引自詹火生，1981)。

近年來「歐洲聯盟」(the European Union) 對貧窮與經濟安全的研究，已逐漸由匱乏 (lack)、剝奪 (deprivation) 的觀點，轉而強調社會排除 (social exclusion)，於是貧窮與經濟安全不再只是單純缺乏維生所需、或相對其他社會階層的結構問題而已，而是進一步涵蓋動態的過程，探討為何有些特定人口較易被排除在社會與經濟參與機會之外，而較難在其生命週期中累積足夠的生活資源，導致貧窮與經濟不安全的問題 (古允文、詹宜璋，1998)。因此貧窮的定義可透過三種不同的取向來討論，分別為匱乏的觀點、剝奪的觀點、及社會排除的觀點，其特質分述如下：

#### 一、匱乏 (lack) 觀點

這個觀點是由絕對貧窮進一步擴充而來的，絕對貧窮強調的是需求數量的絕對值，類似「生計上的貧窮」，主張生活物質低於維生需求即是貧窮，因此絕對貧窮的概念可以客觀的衡量，計算出滿足人們生物性需求的最低標準，例如每天需要多少水、多少熱量的食物、多少衣服、或是居住環境等 (Oppenheim & Harker, 1996)。美國政府的貧窮線，是以基本必要飲食費用的三倍為基準，並依消費者物價指數逐年調整 (Volser, 1996；DiNitto, 2000)；由於此法是先根據人們的基本生存需要計算出一數據作為貧窮的判準，因此具有絕對貧窮的色彩。

#### 二、剝奪 (deprivation) 觀點

剝奪觀點所強調的是一種比較性、相對性的貧窮概念，它不是只強調「匱乏」而已，而是與其他社會階級或地區比較起來，低收入者與貧窮的地區較無法有類似水準的資源與公共服務等 (Spicker, 1993)。基本上，剝奪觀點也認為

貧窮是可以測量的，但它並不認為貧窮有絕對的標準存在。相對貧窮的概念認為貧窮線的界定並非只看人們固定的生理基本需要，也考量社會當時的生活狀況，而訂出一條社會所接受的貧窮線，並隨著時間而有所調整 (Kane & Kirby, 2003)。因此，相對貧窮可以反映出不同時空的生活狀況，最常被運用在跨國研究中的相對貧窮指標是各國所得中位數的百分之五十。

### 三、社會排除 (social exclusion) 觀點

「社會排除」是近年來經濟合作發展組織 (OECD) 及歐盟 (EU) 最重視的社會政策議題之一，有學者將其視為貧窮概念的再詮釋或延伸補充，這個觀點除了關注個人或家庭的貧窮與失業狀態，更著重弱勢個人與整體社會之間的互動關係 (Klasen, 2001)。社會排除觀點認為貧窮問題不只是相對的、是會累積的，雖然有天生貧窮的情形，但其根源可能是其上一代無法累積足夠的資源來支持與協助其下一代的地位維持；而即使這一代人已有足夠的資源，也有可能隨著社會經濟環境的變動而逐漸耗空，特別是那些較缺乏經濟機會與社會參與的人口群，其受到社會排除的效果也更加明顯，因此，社會排除是多面向的，不只是低所得與失業，也包括教育機會、健康、公民權等，以及性別、團體、種族、年齡、社區或地區等 (古允文、詹宜璋，1998；鄭麗珍，2004)。

綜合而言，關於貧窮的概念，過去多只著眼於最基本的生存條件，即所謂的「絕對」的貧窮標準，但隨社會的進步發展，「相對」的觀念逐漸興起，認為匱乏可能是因為由於所得不足造成的，最近發展的觀念，則注意到所得不足的原因，經常包含了剝奪、歧視、機會不均以及社會隔離等因素，所以更應考量社會排除觀點。因此貧窮的定義，除了所得不足這一項指標外，還須包括健康、教育、社會安全、社會參與等面向受到剝奪、歧視、機會不均等因素。

爲了要衡量一個家庭是否陷入貧窮，需要有一套準則，由準則建立一貧窮線 (poverty line) 或貧窮門檻 (poverty threshold)，才得以衡量，而準則的制定往往與當時政府所頒布法規和政策有關 (周麗芳，2003)；到目前爲止，並沒有一套各國都同意、同時也適用於不同社會情境的貧窮測量方法 (Hantrais, 1995)，各國制定貧窮線的方法，主要根據政府如何解釋對貧窮者最低生活之保障而定 (林美伶，2000)。國際組織如世界銀行、聯合國及英美與我國貧窮線比較表詳見表 2-1。

表 2-1 各國貧窮線比較表

國家(組織)	貧 窮 線 的 定 義
世界銀行	一天生活費用低於 1 美元之人口
聯合國	家庭可支配所得中位數 50%
美 國	一家四口所得少於 18,850 美元以下者(2004 年)爲貧窮家庭 一家四口所得少於 37,700 美元以下者(2004 年)爲低收入家庭
英 國	家庭可支配所得中位數 60%
台 灣	平均消費支出 60%

研究者整理

由上表可知貧窮線的定義確是分歧的，世界銀行以一天生活費用低於 1 美元之人口比率視爲貧窮國家，測量標準最爲簡約，據世界銀行 2003 年出版之「世界發展指標」顯示，1999 年全世界仍有近四分之一人口每天生活費低於 1 美元，主要分佈於撒哈拉沙漠以南的非洲地區及南亞等國家 (賴秀玲、鄭萬助、梅家瑗，2004)；至於聯合國兒童基金會所進行的跨國研究統計，則以低於家庭可支配所得中位數的 50% 作爲貧窮線計算標準 (Bradbury & Jantti, 1999)，這種相對貧窮的概念較爲各國所接受；美國的貧窮線，是由美國國家統計局 (the U.S. Census Bureau) 決定，以 2004 年爲例，一家四口所得少於 18,850 美元以下者稱之爲貧窮家庭 (poor families)、低於貧窮線的兩倍者則稱爲低收入家庭 (low-income families) (CDF, 2004)；而英國的貧窮線是指家庭收入中位數的 60% 以下；我國的衡量方式，則以家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生

活費以下，且財產總額未超過一定標準者，即可列為「低收入戶」，而最低生活費的計算則以政府公告的最近一年平均消費支出 60%計列。因此，我國的貧窮測量是採取「相對貧窮」的概念，以「比例法」的方式（平均每人消費支出 60%）訂定貧窮線水準，此種概念自 1997 年社會救助法修訂後沿用至今。以 2005 年度社會救助調查為例，台灣省各縣市及北高兩市 2005 年最低生活費及財產一定金額詳見表 2-2。

表 2-2 台灣省各縣市及北高兩市 2006 年最低生活費及財產一定金額

地區	最低生活費	動 產	不 動 產
臺北市	每人每月 14,377 元	每人每年 15 萬元	每戶 500 萬元房屋 第一人 40 平方公尺，每增一人增加 13 平方公尺
高雄市	每人每月 10,072 元	每戶（四口）以 30 萬元為限，第五口起每增加一口得增加 5 萬元	每戶 260 萬元
台灣省各縣市	每人每月 9,210 元	每人每年 55,000 元	每戶 260 萬元

資料來源：內政統計資訊服務網（引自 <http://www.moi.gov.tw/stat/>）

上表最低生活費係依社會救助法規定，由中央主管機關（內政部）與直轄市政府參照行政院主計處公布最近一年平均每人消費支出 60%訂定，有一客觀計算標準較無爭議外，至於動產、不動產之金額則由各地方政府自行訂定，北高兩市與台灣省各縣市有很大差異，尤以台北市不動產定為每戶 500 萬元，高雄市及台灣省各縣市則僅為每戶 260 萬元，差距將近一倍。依社會救助法規定，地方政府每年應定期辦理低收入戶調查，核定接受扶助者資格，並應經常派員訪問受生活扶助者之生活情形，其收入或資產增減者，應調整其扶助等級或停止扶助；我國現有貧窮人口數，根據內政部統計至 2005 年底全國低收入戶計有 84,823 戶、211,292 人，低收入戶人數佔總人數比率為 0.93%，尚未達總人口數的 1%，我國歷年低收入戶人數統計如表 2-3。至於我國與各國貧窮人口所得占國民所之比重

統計如表 2-4。

表 2-3 我國歷年低收入戶人數統計表

年度	低收入戶數	低收入戶數佔 總戶數比率	低收入人數	低收入人數佔 總人數比率
1996	49307	0.81	115542	0.54
2001	67191	0.99	162699	0.73
2002	70417	1.02	171200	0.76
2003	76410	1.08	187875	0.83
2004	82783	1.15	204216	0.90
2005	84823	1.16	211292	0.93

資料來源：內政統計資訊服務網 (引自<http://www.moi.gov.tw/stat/>)

表 2-4 最貧窮五分之一人口所得占國民所的比重

國 家	百分比	資料年度
中華民國	6.7	2002
日本	10.6	1993
南韓	7.9	1998
美國	5.2	1997
加拿大	7.3	1997
墨西哥	3.4	1998
澳洲	5.9	1994
法國	7.2	1995
英國	6.1	1995
瑞典	9.1	1995

資料來源：行政院主計處國情統計通報（2004 年 7 月 6 日）。

從表 2-3 統計數字發現我國低收入戶人數佔總人口數比率多年來一直不到百分之一，相較於國外似有過低之處，因此社會各界屢有要求修正貧窮線之建議；不過就行政院主計處公布的國情統計通報資料顯示，如表 2-4 在 OECD 先進國家中，最貧窮五分之一人口的消費（所得）占國民消費（所得）的比重，以日本 10.6% 表現最高，顯示其國內貧富差距較為緩和，墨西哥 3.4% 及美國 5.2%

比較嚴重，我國在 2002 年為 6.7% 介於中間（行政院主計處，2004）。我國貧窮人口消費（所得）占國民消費（所得）的比重較美國、英國及澳洲的比重高的情況下，其代表意涵值得探討，我國以不到 1% 的低收入人口、貧富差距並未明顯改善之際，是否藉由各項中低收入社會福利扶助措施，提供各種福利津貼，而導致收入最低五分之一人口之消費（所得）比重能維持在 6.7%，目前為止尚未有相關文獻作進一步說明。

由於我國社會救助調查門檻一直被認為嚴苛，難以獲得社會大眾的認同，政府亦感受到貧窮門檻的不合理，為因應需求而產生所謂「中低收入」之福利措施（林美伶，2000）。我國於 1993 年 7 月開辦「中低收入老人生活津貼」時，將「中低收入」之資格訂為最低生活費的 1.5 倍，次年又放寬至 2.5 倍，1997 年 6 月修訂「老人福利法」時，法律授權中央主管機關訂定中低收入標準，因此「中低收入」這一福利人口群開始有了法律之依據；另依兒童及少年福利法規定，在地方主管機關應辦理的福利措施中，政府對於無力撫育未滿十二歲之子女者，予以家庭生活扶助或醫療補助，但是「無力撫育」的界定為何並未說明清楚，因此各地方政府訂定困苦失依兒童生活補助辦法時，即針對家庭總收入平均未達當年度最低生活費標準 1.5 倍（高雄市採 2.5 倍），父母雙亡、一方死亡、失蹤，或父母重病或服刑、其他監護人無力撫育等作為審核條件，其實亦具有「中低收入」的意涵。此外，根據內政部 2005 年 4 月 1 日公布「三歲以下兒童醫療補助辦法」，對中低收入資格作了具體規定，除家庭財產未超過一定金額外，在臺灣省各（縣）市及福建省金門縣、連江縣的家庭總收入平均未超過其最近一年消費支出百分之九十；直轄市家庭總收入平均未超過其最近一年消費支出百分之八十者，視為中低收入家庭。至於在特殊境遇婦女家庭扶助條例中，則將中低收入定義為家庭人口平均收入未超過最低生活費二·五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出一·五倍者。由此可見，就以「中低收入」的認定標準，在政府政策制定部門間產生的差異以及政策凌亂的情形。

本研究將「貧窮兒童」的操作性定義界定為符合我國社會福利相關法令規定之「低收入」及「中低收入」家庭兒童。由於我國貧窮家庭兒童人數，一直缺乏官方統計資料。根據內政部統計處 1998 年的推估，低收入兒童比率約 1.08%、未逾最低生活費 1.5 倍的中低收入兒童比率約 4.34%，以此比率推估我國的貧窮家庭兒童人數約有 190,673 人（低收入兒童 37,994 人、中低收入兒童 152,679 人），低收入及中低收入兒童推估表如表 2-5。為了求證推估數的準確程度，經與全民健康保險局參加第五類保險（即低收入）人數比較，發現 2003 年未滿十二歲之低收入兒童人數為 37,782 人，其數據大致符合；但中低收入兒童人數則尚無相關統計資料可以比較，如以內政統計領取中低收入兒童及少年生活扶助者計有 13 萬 8745 人而言，因此數字包含少年人口，可見中低收入兒童受到政府照顧的人數仍屬偏低。

表 2-5 台閩地區低收入及中低收入兒童推估表

年度別	戶籍登記 兒童數	推 估 指 標		
		貧窮家庭兒童 (低收入+中低) 5.42%	低收入兒童 1.08 %	中 低 收 入 (未逾 1.5 倍) 4.34 %
1998	3,811,236	206,569	41,161	165,408
1999	3,785,640	205,182	40,885	164,297
2000	3,751,124	203,311	40,512	162,799
2001	3,700,255	200,554	39,963	160,591
2002	3,611,832	195,761	39,007	156,754
2003	3,517,956	190,673	37,994	152,679

資料來源：內政部兒童局（2004 年 2 月）。

另根據聯合國兒童基金會所進行的跨國研究統計，以低於家庭可支配所得中位數的 50%作為貧窮線計算標準，如表 2-6 所示，在二十五個國家中，兒童貧窮率以俄國 26.6%為最高，美國 26.3%次之，英國 21.3%，加拿大 16.0%，台灣 6.3%，瑞典 3.7%，捷克 1.8%最低 (Bradbury & Jantti, 1999)，就這份統計資料而言，台

灣的兒童貧窮率於 1995 年時為 6.3%、排名第 16，與瑞士、盧森堡、比利時等北歐三國接近，是令人可喜的排名，但我國與北歐福利國家的兒童照顧政策似乎無法相提並論；而台灣的兒童貧窮率相較於美國、英國、澳大利亞、加拿大及愛爾蘭等開發國家都低了將近一半，究竟代表什麼意涵，亦值得探究，但這份統計資料只有學術界引用，卻未見諸於官方的進一步說明，殊為可惜。國內的研究，如王永慈（2002）根據行政院主計處 1998 年家庭收支調查原始資料分析，將未滿十八歲的家庭成員視為兒童，在有兒童的家庭中，發現我國的兒童貧窮率為 2.1%；另據民間團體指出國內十八歲以下兒童少年超過 530 萬人，佔人口比例四分之一，如依據國際所通用的貧窮線為收入平均中位數的一半來推估，約有 7% 生活在貧窮中，而我國目前僅有 2.1% 獲得政府救助，估算至少有超過二十六萬名貧窮兒童無法獲得來自官方系統的協助（林倖妃，2005）。

總而言之，我國貧窮家庭兒童人數，目前僅有推估資料而缺乏官方統計，不論國際統計或國內學者研究所發表的數據，由於計算標準不同、年齡層也不同，實難加以比較，不過可以確定的是我國兒童貧窮比率相較於美國、英國等國家，顯然貧窮兒童人數偏低，如果一項政策無法照顧到真正需要的人口群，再良善的政策，勢必影響政策執行效果。



表 2-6 各國貧窮兒童率統計表

國家	年度	貧窮兒童率	排名
俄羅斯 (Russia)	1995	26.6	1
美國 (US)	1994	26.3	2
英國 (UK)	1995	21.3	3
義大利 (Italy)	1995	21.2	4
澳大利亞 (Australia)	1994	17.1	5
加拿大 (Canada)	1994	16.0	6
愛爾蘭 (Ireland)	1987	14.8	7
以色列 (Israel)	1992	14.7	8
波蘭 (Poland)	1992	14.2	9
西班牙 (Spain)	1990	13.1	10
德國 (Germany)	1994	11.6	11
匈牙利 (Hungary)	1994	11.5	12
法國 (France)	1989	9.8	13
荷蘭 (Netherlands)	1991	8.4	14
瑞士 (Switzerland)	1982	6.3	15
台灣 (Taiwan)	1995	6.3	16
盧森堡 (Luxembourg)	1994	6.3	17
比利時 (Belgium)	1992	6.1	18
丹麥 (Denmark)	1992	5.9	19
奧地利 (Austria)	1987	5.6	20
挪威 (Norway)	1995	4.5	21
瑞典 (Sweden)	1992	3.7	22
芬蘭 (Finland)	1991	3.4	23
斯洛伐克 (Slovakia)	1992	2.2	24
捷克 (Czech Republic)	1992	1.8	25

資料來源：Bradbury and Jantti (1999)。

## 貳、貧窮對兒童造成的影響

貧窮對兒童的影響及於一生，Hill & Sandfort (1995) 用因果路徑圖來描述童年貧窮對兒童所造成的影響 (如圖 2-1)，研究結果顯示童年貧窮最終將影響至其成年時期的生產力，圖中連結貧窮與不利環境箭頭中括符內為正向符號，連結不利環境和兒童發展、以及不利環境與教育之間則是負向符號，代表的是貧窮對兒童發展及學習成就的負向效果，至於發展與教育的連結是正向，接著在教育與生產力之間的連結也是正向的，因此兒童發展對於成年生產力的效果可以斷定是正相關的連結。

進一步而言，這個研究認為童年時期所處的貧窮狀況，可能是出生在低收入家庭 (low parental income)、需求不足的低收入家庭 (low parental income relative to family needs) 或是貧窮期間的長度 (length of time poor) 等三種處境，由於兒童身處貧窮的家庭會造成不利的發展環境，例如提供食物的消耗量不足、缺乏基本健康照護、家庭的壓力或是只能進入較低品質的學校就學等。這個模式並假設了干擾因素 (confounding factors)，如父母教育程度較低、高比率的單親家庭、婚姻破裂或父母親失業等因素，它也會影響童年時期的發展環境，伴隨著童年貧窮而發揮它的負面效果，這些不利於發展的環境，對於兒童的身心發展影響至巨，包含身體成長發育 (physical growth)、認知發展 (cognitive development) 和社會情緒發展 (socio-emotional development) 等面向，都有負面的影響；最後加入教育 (education) 的機制，由於兒童的生理、認知和社會情緒發展被視為對於學校表現、技能的獲得和最終的學歷等均有重要影響，最終將影響長大成人後收入的能力及勞動市場的行為。

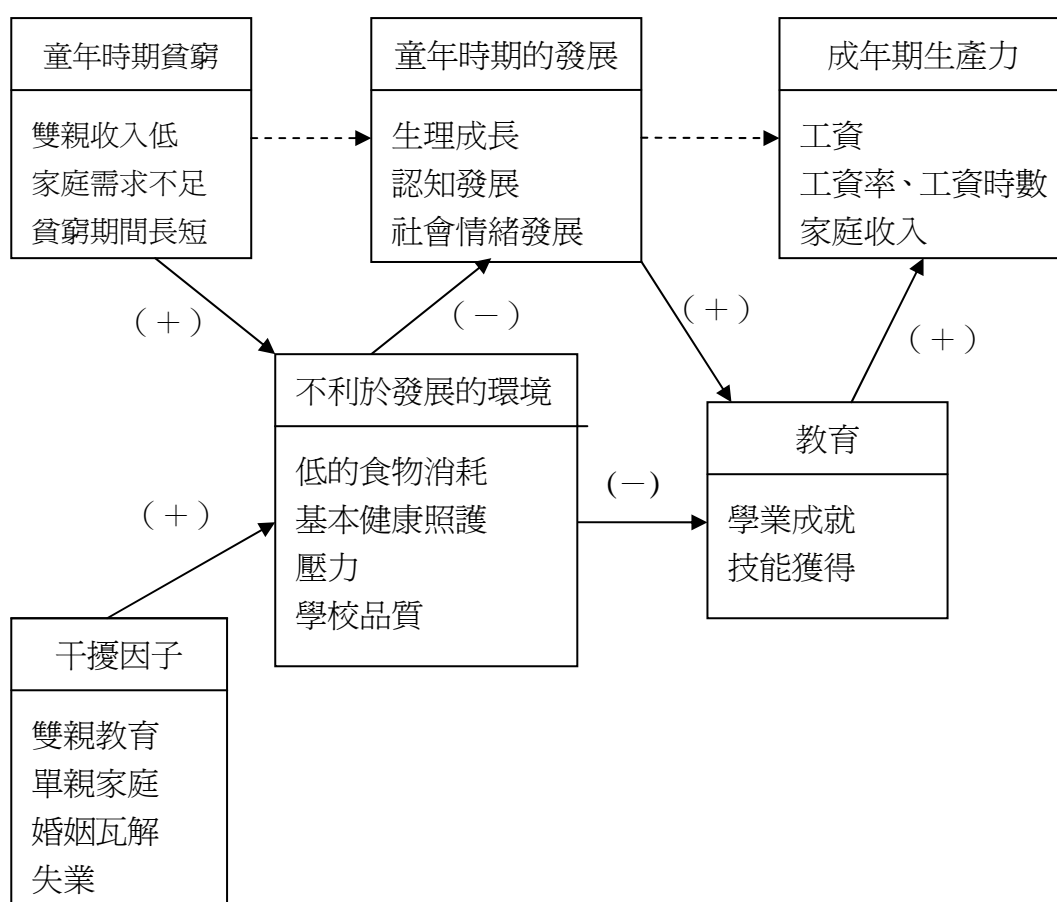


圖 2-1 童年時期貧窮與成年能力的因果連結圖  
(修改自 Hill, M. S. & Sandfort, J. R., 1995, p100)

上圖所示，Hill & Sandfort 認為童年貧窮會不利於其所發展的環境，而影響童年時期的發展，包含身體成長發育、認知發展和社會情緒發展等都會有不利的影響，因而影響到教育成就，最終影響成年時期的生產力。此外，國外的相關研究也可作為佐證，諸如 Duncan 等人發現在貧窮環境中長大的兒童擁有較不愉快的童年，早年的貧窮經驗會對兒童的行為與認知發展以及個體成年後的成就與幸福感 (well-being) 造成影響 (Duncan, Yeung, Brooks-Gunn & Smith, 1998)；Hanson 等人認為家庭經濟困難將影響兒童發展的途徑，例如經濟壓力會減低父母在提供適當的食物與營養物來供給兒童發展上所需的幫助的能力，以及家庭經濟匱乏的因素，使家庭難以擁有重要的社區資源，如安全的社區環境、較好的學

校、休閒活動設施與醫療服務系統，以致於兒童的社會參與程度較低，也因此影響了兒童的社會與心理發展 (Hanson, McLanahan & Thomson, 1997)；Brooks-Gunn & Duncan 認為貧窮對兒童的健康與發展的影響，包括低品質的新生兒照顧與醫療照顧，出生時體重不足，身體，認知與社會發展遲緩，中途輟學，少女懷孕和失業等等 (Brooks-Gunn & Duncan, 1997)；Smith 等人的研究亦發現兒童愈早經歷貧窮，或經歷貧窮的時間愈長，愈可能在日後出現負面的影響 (Smith, Brooks-Gunn, & Klebanor, 1997)。Korenman, Miller & Sjaastad (1995) 調查美國貧窮家庭與兒童發展，發現長期的貧窮影響兒童的認知和社會情緒發展，包括語言記憶、單字、數學、閱讀成就，以及問題行爲。Ermisch, Francesconi & Pevalin (2001) 調查英國兒童在貧窮家庭中成長的結果，發現生活在貧窮家庭的兒童會比同儕早些脫離家庭，會減少達到優秀成績 (A-level) 的機會，當兒童就讀小學時缺少父母親的支援，會對教育成就有很大的負面影響，活動力會比較低，特別是在學前 (ages 0-5) 時期經歷貧窮生活的人尤其明顯，當兒童 6-10 歲時生活在貧窮家庭的經歷，會讓兒童在 11 歲時提高了感覺自己沒有用的可能性，並降低自尊心。Hanson 等人也證明了因為低收入家庭兒童教育程度偏低，使得在未來投入就業市場也僅能從事低薪勞動的工作，升遷不易、容易受經濟情勢的影響而失業，再度落入貧窮的循環 (Hanson, McLanahan & Thomson, 1997)。美國官方的研究發現，認為每年允許超過 1200 萬名兒童在貧困中生活，將會花費社會未來經濟的支出達 1370 億美元，因為貧窮兒童長大後成為低生產力 (less productive) 和低效率的工作者 (CDF, 2004)。

國內的研究方面，有研究者發現低收入家庭的兒童個別差異大，對健康議題較不重視；且低收入家庭都會有家中收入不夠支付家人飲食開銷的憂慮，認為目前我國對於低收入戶的福利政策多採金錢補助，應針對低收入戶家庭營養相關問題提供必要的協助，才能有效改善低收入戶的健康狀況 (李榮生, 2002)。其次，在行爲方面，低家庭社經背景學童的行爲困擾程度，高於高家庭社經背景者 (李

文欽，2003)；在探討不同性別、科別、社經別之高中學生一般行為困擾問題與嚴重的行為困擾問題之異同以及求助態度的傾向之研究中，亦發現一般的或嚴重的行為困擾問題都是低社經地位學生之困擾最多（黃盛蘭，1998）。在生涯發展上，國內研究發現貧窮生活經驗透過青少年所經歷過的匱乏經驗，由於生理需要與社會性需要的不足，而逐漸形成貧窮青少年對於貧窮的詮釋，並且貧窮生活經驗在青少年的發展過程中，直接影響青少年的心理發展與生涯選擇機會（黃毓芬，2001）。低收入家庭高中生希望較早進入職場，亦會因家境貧窮放棄升學，在面臨升學與就業抉擇時較會顧慮到家庭經濟負擔問題（蔡錦德，2003）。

綜合上述，貧窮家庭所涉及的問題，不只是收入的不足，可能因貧窮而導致有限的工作機會、缺乏健康保險、不適當的教育以及營養的缺乏等等，可見生活在貧窮家庭中兒童所受到影響是相當深遠的：貧窮家庭中的兒童可能無法獲得充分生長所需的營養，無法擁有良好的居住環境與成長空間和學習機會，與其他兒童相比較時容易產生自卑心理，長期的匱乏造成需求無法得到滿足；最重要的是兒童正處於不斷成長的期間，時間是重要變數，貧窮可能對兒童造成永遠無法彌補的遺憾，更由於兒童會長大成人，是國家未來的生產者、納稅者和公民，因此我們需要關注童年時期的貧窮可能嚴重妨礙兒童的成長和發展。

### 叁、貧窮家庭兒童照顧理論基礎

貧窮原因的探討，歐美學者已累積豐富的成果，也成為各國研究貧窮問題的參考架構，國內學者分析貧窮原因大抵承襲歐美的研究架構，有以個人特質與社會功能失調之二分法敘述；有以個人因素、事件因素與社會結構因素三個面向加以分析；也有特別強調貧窮文化的影響等（徐震等，2000）。綜合而言，貧窮原因的探討可歸納為兩個研究取向：一是個人層次取向，探究個人導致貧窮的原因，以人力資本論及貧窮文化論為主；另一是結構取向，探究非個人的致貧因素，

以家庭結構及區域產業結構作為分析的基礎。不過由於貧窮兒童生長於家庭，因此貧窮兒童照顧的理論基礎，應以兒童及家庭為探討的核心，其理論基礎可分別從經濟觀點 (Economic perspective)、社會和心理觀點 (Sociological and psychological perspective) 以及兒童發展觀點 (Child developmental perspective) 來加以探討：

#### 一、經濟觀點 (Economic perspective)

經濟學理論預測父母的收入（或父母無工作狀態）對兒童發展有直接的影響，因此經濟觀點認為金錢是重要的，因為要買兒童需要的東西，例如食物、醫療照護及書籍。基於此一觀點，政府對於貧窮家庭兒童提供經濟上的補助，一直是社會救助及兒童福利的主要措施，也是補充兒童家庭經濟功能的重要方案之一，經濟觀點視福利政策是一種將經濟資源轉移到貧窮家庭身上的計畫，對於經濟弱勢的家庭提供現金或實物補助，使兒童不致因為家境貧困而需家外安置，或因家庭經濟困難而在接受教育及醫療等基本權利上受到不利的影響。簡言之，就是由政府補助家庭經濟之不足，讓兒童能在自己的家庭中順利成長。持此理論者係基於下列理由：

##### (一) 經濟剝奪假設 (Economic deprivation hypothesis)

經濟剝奪假設提供一個關於福利措施對兒童影響的傳統解釋，基於貧窮可能導致兒童的低成就，強調來自貧窮家庭的兒童可能因承擔沉重的經濟包袱，而需提早工作並且照顧年幼的弟妹；貧窮兒童可能因為經濟的困難而無法從中學畢業或者是進入大學 (Haveman & Wolfe, 1994)。這個假設認為提供父母親的福利收入，藉以減輕貧窮兒童照顧的經濟負擔之後，對兒童的教育有正面的影響。

## (二) 人力資本理論 (Human capital theory)

個人擁有的教育程度、職業訓練、工作經驗、工作技術等都可視為其自身的人力資本，這些人力資本關係著其在勞動市場的表現以及薪資取得的多寡，也就影響到是否陷於貧窮的風險，因此加強個人的教育、職業訓練、工作經驗、工作技術等有助於脫離貧窮 (王永慈，2005)。根據人力資本理論的看法，父母會根據利益和花費來決定投資在兒童的金錢和時間，投資的花費取決於父母籌措資金的能力和其他可用的資源而定 (Becker, 1981)。研究顯示家庭收入和父母關心兒童的教育具有相當重要的相關 (Haveman & Wolfe, 1995；Duncan & Brooks-Gunn, 1997)；也有研究預測在富裕家庭中養育的小孩比在窮困家庭養育的小孩更容易成功 (Ermisch, Francesconi, and Pevalin, 2001)。

人力資本理論也假定兒童會根據他預期的花費和得到的福利措施而選擇他的教育水準 (Becker, 1975)。如果他接受學校教育，而薪資的增加和花費的成本相比之下預期不多，他們會選擇不再繼續學校教育。Wilson (1987) 也指出生長在貧窮地區而且工作機會很少的兒童，會覺得教育對他們的未來並不重要，因此越來越脫離學校功課。

人力資本論的基本觀點認為接受教育不僅是一種消費，也是一種投資；犧牲當前的生產、所得與其他消費，而在教育上作投資，接受更多的教育，可提高與生產活動有關的專業技能、學識，增加未來的生產活動之經濟報酬，與隨著報酬而來的消費水準 (呂朝賢，1999)。總之，這個論點認為貧窮的原因主要是人力資本低、無法賺取生活所需薪資的結果，因此，要重視兒童的健康、接受教育、具備專業技能，將來才能獲取較高的薪資，以脫離貧窮。

## 二、社會和心理觀點 (Sociological and psychological perspective)

由於經濟觀點並未提供父母價值、態度、或是心理特徵所扮演的角色，因此許多社會學和心理學理論，強調在解釋兒童教育成就時，父母的文化和心理資源非常重要。這個觀點可從親職壓力及福利文化兩層面探討：

### (一) 親職壓力理論 (Parental stress-parenting theory)

親職壓力理論所持的觀點是經濟困頓或者收入損失導致父母壓力和沮喪的感覺增加，父母壓力增加將會減少對兒童教育的介入，影響兒童的社會心理和學校成就，也會限制他們的教育機會 (Huston, McLoyd, & Coll, 1994)。Parker, Greer, & Zuckerman (1988) 提出一個模型來解釋貧窮對兒童早期教育發展的影響，這個模型假定貧窮和壓力、社會支持不足、母親沮喪和兒童特徵有關，這些都會造成負面的兒童發展。McLoyd (1990) 把父母壓力當成一個重要的變數來解釋貧窮和兒童發展，假定經濟剝奪使得兒童暴露在不足的食物、不適當的房子和危險的環境當中，這些不利的生活條件，伴隨著預期的經濟困頓和他們對自我的不滿足，和貧窮父母的心理壓力有關聯。

壓力理論暗示政府提供貧窮家庭經濟補助，可以減輕父母的親職壓力，幫助兒童教育成就；因此福利措施降低了經濟困頓和收入減少的經濟束縛，可降低父母苦惱的程度並增進父母對兒童學校功課的介入，引領孩童學業成功並得到更高的教育成就。

### (二) 福利文化假設 (Welfare culture hypothesis)

福利文化假設和 1960 年代的貧窮循環理論相似，認為貧窮次文化的特質包括：長期失業、低平均餘命、無助與匱乏感、家庭暴力、較早有性



經驗、缺乏延緩滿足需求的能力、不良工作習慣、缺乏長期目標、物質濫用與家庭結構不完整等 (Lewis, 1968)。這些貧窮次文化特質將會反覆不斷的在兩代之間的貧窮家庭代代相傳。

福利文化假設和貧窮循環理論在窮人眼裡都強調自我挫敗的文化，福利文化假設較重視福利依賴與工作反誘因的觀點，這個立場普遍被認為是暗示用來削減福利措施，或是對福利接受者加上時間的限制，認為這個限制是脫離貧窮的必要步驟。Mead (1992) 認為福利措施會成為問題，主要是因為它允許受惠者不用工作，沒有工作的父母照顧的兒童不夠社會化為一個遵守紀律的勞動者。根據這個論點，政府應該加諸一些責任或要求福利接受者完成其照顧兒童社會化的角色。

福利文化假設暗示接受福利措施家庭的兒童不重視辛苦的工作和經濟獨立，可能不願意為未來的工作做準備，由於政府提供的社會救助會形成福利依賴，接受補助者認為其可依賴政府而不想努力工作使自己脫離貧窮。因此這個論點主張政府應減少社會救助給付，並提高人們的工作意願。

### 三、兒童發展觀點 (Child developmental perspective)

從兒童身心發展的觀點而言，兒童這個階段在人的一生中具有相當重大的影響，這個觀點認為貧窮家庭對兒童發展有長遠的影響 (Elder, 1985)。發展 (development) 一詞係指個體在生命期間因年齡與經驗的增加，所發生的有規律、有層次的行為變化過程 (蘇建文等，1998)。人生歷程的起點是從個體受孕開始，一直到終老死亡為止；其發展過程是前後連貫的、漸進的及緩慢的，包含生理和心理的改變，此種改變與遺傳、環境、學習和成熟等均有

相關；而人類行為是由內在與外在因素之總和塑造而成，藉著社會規範所給予個人的方向與指引，因此有些人類行為是可預期的且規律的（郭靜晃，2004）。過去發展心理學家在研究人類行為時，很自然地分為身體的發展、認知的發展、情緒的發展及社會的發展等領域，採取微視的觀點研究影響認知或社會發展的因素，由於這種研究方式過於片面性，因此近年來開始重視整體性的觀點 (holistic point of view) 來探討發展的過程，將個體視為一個開放的系統，個體發展與其生活環境有密切的互動關係，個人的行為表現，是其生物性與經驗統整的結果 (Schuster & Ashburn, 1988)。

Korenman & Miller (1997) 調查美國貧窮家庭與兒童發展時，發現長期的貧窮影響兒童的認知和社會情緒發展，包括語言記憶、單字、數學、閱讀成就，以及問題行為。Hill & Sandfort (1995) 認為低收入家庭危及兒童三方面的發展：身體成長發育、認知發展和社會情緒發展。林俐君 (2000) 認為兒童發展的重要議題有情感的依附、重要他人的影響、自我概念的形成、適應能力的發展、情緒發展的平衡、穩定性、一致性及持續性的需要。黃毓芬 (2001) 的研究指出，由於青少年貧窮生活經驗，將會影響其身心發展、生涯選擇以及家庭氣氛，並導致偏差行為及社會剝奪等現象。

#### 肆、小結

貧窮家庭原本是社會上的弱勢群體，生活於貧窮家庭的兒童更是弱勢中的弱勢，童年時期的貧窮將嚴重妨礙兒童的成長和發展。貧窮理論從早期匱乏的觀點，僅重視「生計上的貧窮」，主張生活物質低於維生需求即是貧窮，因此以客觀的衡量，計算出滿足人們生物性需求的最低標準，設法維持其生活；接著貧窮理論開始重視「剝奪的觀點」，強調相對性的概念，認為貧窮不是只強調匱乏而已，而是應與其他社會階級或地區比較，考慮到貧窮階層能否享有同等的資源與

公共服務，否則對貧窮階層即是一種剝奪；最近理論的發展則強調「社會排除觀點」，延續自前面兩個觀點所建立起來的基礎，著重貧窮家庭的成員與整體社會之間的互動關係 (Klasen, 2001)，也就是貧窮現象並非單指物質的或經濟上的問題，還包括心理、價值、與社會參與等問題，呈現更多元的關照面向。

就貧窮家庭兒童照顧理論而言，在經濟觀點有兩個層面之考慮，認為應由政府財力補充貧窮家庭經濟之不足，讓兒童能在自己的家庭中順利成長，以避免貧窮家庭兒童可能因承擔沉重的經濟包袱，而輟學提早工作，對兒童造成剝奪的現象；另一方面藉由增加家庭收入和照顧兒童的時間，加上允許雙親提供更好的教育，可以改善兒童的教育，提升人力資本，最終能夠脫離貧窮；在社會和心理的觀點，認為經濟困頓或者是收入的損失會導致父母壓力和沮喪的感覺增加，但另一方面擔心貧窮家庭的兒童因為福利文化影響，不重視辛勤工作和經濟獨立，而不願意替未來的工作做準備；至於兒童發展觀點，強調兒童這個階段在人的一生中具有相當重大的影響，認為貧窮家庭會危及兒童身體成長、認知和社會情緒等方面的發展，最終將影響其長大成人之生產力，更影響一個國家、社會的競爭力。上述三個觀點雖各有偏重，但尚無矛盾之處，且可收互補之效，不過從事兒童照顧政策的制定與執行，更應重視兒童的全人發展，以達到最佳政策效果。

我國傳統的社會救助政策主要是以補貼家戶所得的方式來協助老弱殘疾者，維持其基本生活所需，係站在經濟剝奪假設的觀點思考；隨著有工作能力的低收入人口增加，社會救助政策加入了提昇人力資本的策略，增進其就業能力及收入所得，以維持其生活，甚至於脫離貧窮，此種社會救助的機制即是以人力資本理論的思考架構為主，認為個人之所以會貧窮而接受救助是因為人力資本不足，教育程度低，工作能力差，就業經驗不足，因而削弱個人在勞動力市場的競爭力，造成其工作報酬偏低，最後只好求助社會救助體系；依循人力資本理論的邏輯，社會救助政策的主要目的就是在貼補不足的所得，增進個人的人力資本，

以衍生更高的所得，提昇低收入戶的生活消費。此種福利模式的設計固然可以增加低收入戶的所得水準，但僅能在短期內提高其生活消費水準，在長期的福利效果上卻無法積極的協助他們脫離貧窮，走向長期性的經濟自立（鄭麗珍，2001）。根據袁志君（2000）的研究，以提昇人力資本避免兒童成年落入貧窮的思考模式來看，兒童在發展過程中不因爲福利的介入而擁有較佳的個人資本，或在發展狀況上獲得關注。因此貧窮兒童照顧理論除了補貼家戶所得維持其基本生活所需、提昇家庭成員的人力資本之外，更要累積家庭資產，才能脫離貧窮，達到長期的經濟自立。

## 第二節 貧窮家庭兒童照顧政策發展

本節為探討貧窮家庭兒童照顧政策發展，將透過聯合國所倡導的兒童人權理念，以及英、美兩國近年來致力於福利改革，消除兒童貧窮的政策發展經驗，提供作為我國貧窮兒童照顧政策的借鏡。

### 壹、聯合國倡導的兒童人權觀

兒童是人類最珍貴的資產，亦是國家明日的希望，因此「兒童權利」在國際組織的倡導下，已受到各國的重視。1914年第一次世界大戰後成立的國際聯盟，已於1924年9月通過有關兒童權利的「日內瓦宣言」，主張人類社會應該儘可能給予兒童最好的照顧，提供兒童正常發展的必要條件（李園會 2000）。第二次世界大戰後聯合國成立，更積極推動世界人權，於1959年提出「兒童權利宣言」，復將1979年訂為「國際兒童年」，積極草擬具有法律約束力的國際公約，終於在1989年通過「兒童權利公約」(Convention on the Rights of The Child)，旨在形成放諸四海皆準的國際性法則，這個公約迄今已有一百九十二個國家簽署（UN, 2006），是簽約國家數最多的一項國際人權公約。兒童權利公約包涵了兒童的基本權利與特殊的保護，可分成以下六類：

- 一、一般基本人權：即生命權，免於酷刑，言論、思想、宗教自由及隱私權、接近使用資訊的權利和人身自由權等，如同其他國際人權公約中所列的基本人權。
- 二、受保護的權利：如免於經濟剝削、性迫害；免於遭受疏忽，或不人道待遇。
- 三、擁有國籍、個人身份的權利，與家人同居或團聚的權利。
- 四、給予身心充分發展的權利：如合理的生活條件（衣、食、育、樂），受教育的權利。

五、特殊狀況下的權利：如難民身份，戰爭中或身心障礙兒童、少數民族兒童及認養兒童的照顧。

六、國際公約中監督體系的設立。

從聯合國「兒童權利公約」的內容分析，與貧窮家庭兒童照顧的相關權利，可以歸納為四個重要層面：

- 一、生存權：承認兒童與生俱有之生存權利，各國應盡最大可能確保兒童的生存，在財力許可範圍內支援父母，特別對營養、衣服以及住所，提供必要之物質援助與支援措施。
- 二、發展權：各國應承認所有兒童能充分獲得身體、精神、道德以及社會之正常發展；兒童不與其父母分離，重視兒童與其父母共同生活的理念；能夠在平等之機會下接受教育之權利、擁有休閒及從事適合其年齡之遊戲和娛樂活動之權利，以及享有健康醫療服務的權利。
- 三、保護權：保障兒童不因家庭貧窮而受到歧視，保護兒童不受任何暴力、虐待、剝削行為。
- 四、參與權：兒童就與其自身有關事務有自由表意之權利，有結社與和平集會之自由，要傾聽兒童的意見和確保他們參與。

聯合國於 1989 年 11 月通過「兒童權利公約」後，本著劍及履及的精神，隨即於 1990 年 9 月舉行世界兒童高峰會議，與會元首及代表共同簽署宣言及行動計畫；於 1996 年 12 月舉行十年中期審查，並於 2002 年 5 月召開特別會議，檢視全球過去十年兒童權利公約的推動狀況，再度作出承諾並審議下一個十年的行動，呼籲全體成員共同承諾建立一個適合兒童生長的世界（劉邦富，2003）。此外，聯合國對貧窮兒童的衡量，曾委由英國 Bristol 大學及倫敦經濟學院 (the London School of Economics) 進行研究，提出影響開發中國家兒童七個嚴重剝奪

的面向：足夠的食物、安全的飲水、像樣的公共衛生設備、健康、住屋、教育和資訊；並指出全球開發中國家目前約有 10 億兒童正遭受至少一項嚴重剝奪的威脅 (Bellamy, 2004)。這項研究對貧窮兒童的定義已作了相當廣泛的界定，可供各國制定兒童照顧政策之參考，共計七個面向如下：

- 一、營養 (Nutrition)：同年齡兒童的身高和體重低於國際常模中位數三個標準差以下者。
- 二、飲水 (Water)：兒童只飲用地面水或居住的地方距離水源超過 15 分鐘以上者。
- 三、公共衛生設備 (Sanitation)：兒童住處或鄰近地區沒有沖洗式馬桶可使用者。
- 四、健康 (Health)：兒童未曾接受預防注射或幼兒腹瀉未能得到任何醫療者。
- 五、住屋 (Shelter)：兒童住處平均一個房間居住五人以上或住屋沒有地板者。
- 六、教育 (Education)：七歲至十八歲之間的兒童未曾接受學校教育者。
- 七、資訊 (Information)：三歲至十八歲之間的兒童家中沒有收音機、電視、電話或報紙者。

綜上，聯合國針對全球貧窮兒童所採取的行動，除了呼籲世界各國要整合多面向的觀點，認為不能僅依據家庭收入來衡量，須反映兒童的貧窮經驗；各國應將降低貧窮列為優先的行動策略來保護兒童，重視兒童的權利，保護兒童及其家庭；更要擴充社會福利和教育服務的支出，支持家庭，使家庭成為兒童的第一道防線，並鼓勵地方政府解決貧窮問題，擴大社區參與等。聯合國倡導的兒童人權理念及行動，實已具有「全球治理」的精神。

## 貳、英國的貧窮兒童照顧政策

英國社會安全制度的提供，早期所關心的是絕對貧窮者，第二階段則著重於透過保險的現金給付體系舒緩貧窮，當前的社會福利則是以第三條路 (the third way) 的理念作為社會安全的發展方向，即福利體系偏向積極性，藉由確保人們

有教育、訓練和受助權，對個人提供特定的協助，避免對福利的依賴（黃源協，1998）。

英國在 1918 年通過「產婦及兒童福利法案」(Maternity and Child Welfare Act)，規定衛生部對孕婦、產婦及五歲以下幼兒核發補助費以提供保健服務。1930 年代希望藉由兒童津貼幫助低所得家庭解決貧窮和兒童營養不足問題。於 1945 年訂定「家庭津貼法」(Family Allowance Act)，其目的是不因子女增加而減少其家庭生活水準，使其能維持家庭子女的營養健康與教育費用，提供福利食品如橘子汁、維他命丸、魚肝油等（石婉麗，1995）。更於 1975 年通過兒童給付法案，自 1978 年開始發給兒童津貼 (Child Benefit)，凡是 16 歲以下兒童，或是 19 歲以下仍在學者均可申請，目前第一名子女每週有 16.5 英鎊，其餘子女每週有 11.05 英鎊的兒童津貼 (HMRC, 2006)。

柴契爾 (Margaret Thatcher) 政府時期 (1979—1990) 主張提高兒童給付水準，以反映物價膨脹，因此在 1989 年通過兒童法案 (The Child Act)，強調照顧及教養兒童是父母的基本任務，地方主管機關對於照顧兒童的家庭應提供廣泛協助，並謀求兒童最佳利益為目的。1993 年兒童局成立，承辦有關兒童生活扶助津貼的相關業務，推出 Sure Start 方案，以結合公私部門兒童福利措施，呼籲父母合作為入學前之幼兒及其家庭提供照顧服務（林勝義，2002）。此外，英國在中央與地方的權責劃分上，於 1992 年通過「地方政府法」後，地方政府的功能逐漸受到重視與強化，使得地方政府有更多的能力可以為地區提供服務，適當的權力與責任分配，可以滿足地方的差異性並維護國家的普遍性與公平性。換言之，英國在此一階段，逐漸轉化政府的角色從福利的「提供者」轉化為「推動者」，社會福利朝向「地方化」(localism)、「家庭化」(family orientation)、「私有化」(privatization) 發展，也就是所謂福利多元主義或混合式福利經濟模式，並加重民間部門的角色，促使福利國家轉型。



布萊爾 (Tony Blair) 的工黨政府於 1997 年五月執政以來，新工黨政府的福利思維，受到 Anthony Giddens 的「第三條路」(the Third Way) 的影響，推行積極式的福利政策，認為貝佛里奇式的福利模式已不適合現代社會環境，而以建構工作福利 (welfare go work) 為主的現代福利體系，幫助真正需要幫助者，並協助其自立 (吳老德，2001)。2005 年英國大選，工黨提出各項兒童福利政策，其中最重要的政策是宣誓在 2020 年之前將全面終結國內 410 萬名兒童貧窮問題。英國政府設定的目標是在 2010 年將貧窮兒童人數減少二分之一，到 2020 年根除兒童貧窮 (Brown, 2004)。採取的策略包含：創造就業機會使貧窮失業者回歸工作、提升弱勢家庭的基本收入，改革所得稅制以增加弱勢家庭的經濟資產，並且透過志願服務與社福團體的介入，徹底解決兒童貧窮問題 (葉郁菁，2006)。根據英國統計資料顯示，兒童貧窮比率在 1979 年為 12%、1981 年上升到 18%，最高點在 1991/92 和 1992/93 兩個年度達到 27%，此後幾年稍有退卻，然而在 1997/98 年度再次提升到 25%，在 2001/02 年為 21%，約有 270 萬名兒童生活在貧窮家庭，經過這幾年的努力，英國兒童貧窮比率在 2004/05 年已經降至 19%，尚有 240 萬名貧窮兒童 (DWP, 2006)。從上述統計顯示，經過英國新工黨政府的努力，兒童貧窮比率已有顯著改善 (詳如表 2-7)。

表 2-7 英國貧窮兒童統計表

年度	家庭支出前 (%)	家庭支出後 (%)
1979	12	14
1981	18	20
1988-89	23	26
1991-92	27	32
1992-93	27	33
1994-95	23	32
1997-98	25	33
2001-02	21	30
2004-05	19	28

資料來源：Department for Work and Pensions, UK.(引自[www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk))

綜合英國政府的社會福利改革，針對貧窮家庭兒童所提供的服務 (Smith, 2004；Brown, 2004)，其重要政策方向及值得借鏡之處如下：

### 一、支持家庭 (supporting families)

透過各相關部門改善對子女養育與家庭的支持，例如：學校教育、保健及社會服務，改善機構與建立多方面訓練團體之間的資訊分享；由於低收入家庭的需求絕非僅止於經濟的補助，且經濟的補助亦非解決貧窮問題的唯一法寶。英國的貧窮兒童照顧，所採取的策略是多元且相互關聯的，以「整體性的服務」替代「片斷、零散的照顧」，是相當重要的政策方向。

### 二、責信與整合 (accountability and integration)

將全國劃分區域，確保人員全面的負責監督 (照護) 兒童的生活，提供各項諮詢專業人力的培訓，使其具專業的知識，為低收入者提供全面性與整合性的服務。政府在制定社會救助相關的規定時，如何透過訊息的傳遞，以透明及負責的決策，增進國民對福利的認知與回應，並建立彼此的信賴，英國政府在這方面所做的努力，足資借鏡。

### 三、工作福利 (workforce reform)

政府應協助並鼓勵工作年齡者，在其所能工作的地方工作，尤其認為育有兒童的家長從事工作，是有吸引力且高地位的職業，政府也為育有兒童的家長提供彈性的受僱機會。英國政府的政策是「為能夠工作者提供工作，為不能工作者提供安全」，這是積極且前瞻性的策略；因而如何將「工作福利」納入我國政策規劃，值得我們做為社會救助政策上的參考。

### 叁、美國的貧窮兒童照顧政策

美國一向重視兒童福利，尤其以美國總統歷次召開的「白宮兒童會議」，具

有重大意義；這項會議自 1981 年起已改在各州召開，期使兒童福利政策與方案能落實於地方（郭靜晃，2004）。美國雖是一個富裕的國家，但是貧窮兒童一直維持相當高的比例，根據聯合國兒童基金會的研究，在所蒐集的二十五個國家中的貧窮兒童率，美國 26.3%，排名第二，僅次於俄羅斯（Bradbury & Jantti, 1999）。另據美國全國貧窮兒童中心（National Center for Children in Poverty；簡稱 NCCP）統計顯示，在 2002 年約有 16%（11,000,000 名）的兒童生活在貧窮家庭，即其父母的年收入低於聯邦政府公布的貧窮線，這些家庭明顯地無法提供家人基本的生活需求，如穩定的住宅和可靠的兒童照顧；另外大約有 37%（26,000,000 名）兒童生活在低收入家庭，其父母年收入低於貧窮線的兩倍，這些家庭經常面臨物質上的困苦以及財務上的壓力，美國政府均將這兩類家庭視為貧窮家庭（NCCP，2004）。

美國至今仍未實施普及式兒童津貼制度，其基本理念認為不應對家庭介入太多，只針對低所得家庭、特殊需要的兒童或家庭提供選擇性公共救助；因此，接受福利者須通過資產調查，並且須就業或接受職業訓練，而政府給付水準僅是維持最低生活。美國最重要的貧窮兒童照顧政策，是以 1935 年聯邦政府開始介入依賴兒童的救助工作為主，將「依賴兒童的救助」(the Aid to Dependent Children，簡稱 ADC) 方案納入社會安全法案中，在 1961 年將 ADC 與失業父母結合，使失業父母能因其依賴兒童而接受救助；並於 1962 年將 ADC 改稱為 AFDC (Aid to Families with Dependent Children，簡稱 AFDC)，強調救助是以家庭為單位而不是以兒童為單位（翁毓秀，2002）。

美國「失依兒童家庭救助」(AFDC) 計畫，針對十八歲以下因父親行蹤不明、死亡、長期離家、身心障礙或失業、以致得不到雙親撫養與照顧的兒童，均可獲得補助；AFDC 除針對單親家庭的兒童救助外，接受福利者還享有貧民健康補助方案，惟須接受政府安排的教育、職業訓練；補助方式有直接將補助金發給失依

兒童的家庭，或經由減免稅額達到津貼的目的；至於 AFDC 接受福利者在求學、接受職業訓練或找到工作後一年內所需托育費用，政府亦會給予補助；州政府除提供現金補助托育費外，並提供托育服務或使用購買券 (voucher)、與私部門托育服務提供者簽契約等方式來補助 AFDC 家庭 (馮燕，1997)。

除了經濟補助之外，美國於 1964 年制定 Head Start 方案 (啓蒙方案)，其目的在於幫助低收入戶及家庭貧窮的學齡前幼兒，在入小學之前有一個良好的接受高品質教育與照顧的機會，使其不因家庭環境不良，而永遠活於貧困中 (周慧香，2004)。啓蒙方案的服務對象以 0-5 歲的幼兒為主，在方案中為貧困幼兒提供免費或部分收費的托育服務及學前教育課程以獲得認知發展，參加此方案的幼兒於上學期間可獲得三餐免費的膳食及點心來補充兒童營養之不足；幼兒家長須參加機構所提供的親職教育課，機構的社工員或家庭訪問員定期訪視家長，提供幼兒發展知識及指導家長有關幼兒行為管理之方法，並積極讓父母參與方案的執行，所以有時機構亦聘用幼兒的家長為啓蒙方案服務的工作人員，讓低收入家長能提供知識、能力及收入。因此啓蒙方案對幼兒的服務是全方位的，使得貧困的兒童接受全面性的社會工作、教育、營養、健康及醫療服務，目的在於讓低收入孩童與一般孩子有機會站在相同的起跑點上。

1996 年美國社會福利出現重大改革，由柯林頓總統 (Bill Clinton) 簽署個人責任及工作機會調和法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 簡稱 PRWORA) 後，美國社會福利方案開始進行徹底的改革，其中廢除 AFDC 與實施工作機會基本技巧訓練方案 (Job Opportunity and Basic Skills Training Programs)，並制定了全新的取代方案即 Temporary Assistance for Needy Families (簡稱 TANF)。TANF 之補助經費有三項條件：其一是 TANF 的經費不能用來提供已領取五年福利的家庭，換言之，TANF 的經費最多只能提供每一個家庭五年的福利給付；其二是州政府需要有自己的經費支出，即州政府在接

受聯邦政府 TANF 的款項時，多少要有州政府本身配合的預算；其三是州政府有責任協助領取 TANF 福利的人參與兩項工作的規定。美國社會福利改革，以接受福利家庭數的改變最令人注目，在 1996-2002 年間下降超過一半，從 450 萬降至 200 萬個家庭；許多弱勢的家長找到工作，特別是單親媽媽的就業率在 1994-1999 年之間上升了 10%；而官方的貧窮兒童比率，在 1996-2001 年之間降低了 4%，大約有 250 萬名兒童脫離貧窮 (Micklewright, 2003)。

值得一提的是福利改革，帶來美國聯邦政府與地方政府在社會福利角色的轉變。美國社會福利制度原本淵源於地方，但 1935 年的社會安全法 (Social Security Act) 賦予聯邦政府極大的責任與權力，因而確立了聯邦政府在社會福利政策上的主要地位，自此聯邦政府不但是社會福利財務上的資金提供者，也是社會福利政策主要的規劃者與設計者；然而自 1996 年的福利改革之後，改變了過去六十年來美國社會福利體系的基本概念，將社會福利政策之設計與執行的主要責任，轉移至州與地方政府 (李翠萍，2003)。社會福利改革後，州與地方更緊密的結合，州政府或直接負責執行該州的社會福利計畫，或將責任直接分權至地方政府，不論採用何種模式，州政府都會提供指導原則。州與地方政府可以自行決定該州申請門檻以及補助水準，也可以決定地方社福預算的上限，以及當地各種社會福利計畫的資源分配。至於服務整合方面，美國自 1994 年推動「人群服務整合」方案 (human services integration, SI)，主要是因為案主問題日益多元化，非單一機構所能處理，例如遊民、單親家庭、長期失業者、AIDS 患者等等，也因為社會福利制度規定日益複雜化，除了不斷有新方案推出外，既有的方案也經常修改其規定，因此為提高服務效率、減緩社福經費支出、協助民眾自助等目的，美國聯邦政府撥款推動人群服務整合方案。

美國聯邦政府的兒童福利主管單位為兒童及家庭局 (The Administration for Children and Families；簡稱 ACF)，主要任務在於提升兒童、青少年、家庭及社

區經濟及社會福祉，對弱勢人口群，如低收入家庭兒童、難民、原住民及身心發展障礙者，給予特別的照顧。其策略目標如下 (ACF, 2005)：

#### 一、增強家庭和個人的經濟自主和生產力

包括就業準備和工作、提供獨立生活的機會、確保親職的責任和提供以低收入家庭為主的兒童照顧補助等，來支持弱勢家庭，期能達到經濟自足以及增進兒童的福祉。

#### 二、增進兒童與少年的健康發展、安全與福祉

投資於兒童及少年，使之享有穩定、安全和健康成長環境的機會，使兒童及少年能成為成功的學習者和有生產力的成人。主要的成果包含健全的婚姻、安全的環境、教育準備及正向的青少年發展。

#### 三、增強社區和部落的健康和繁榮

認為支持社區和部落，可以幫助家庭的成功，因而社區組織、私立機構、州政府和地方政府形成工作夥伴，彼此信任，並承諾營造強壯、穩定及有支持性的社區的支持策略。

#### 四、管理資源以增進成果

認為個人、家庭及社區的正向表現，可以實現更有效的組織，因此透過一系列的方案計畫，包括人力資源、組織發展、資訊及財務管理等方案執行。

綜觀美國社會福利改革的經驗，值得學習之處有：

- 一、授權地方自主：聯邦政府之角色與責任為委任託付 (devolution)，給予各州、各地以及各族群部落許多彈性 (discretion)，維持較少之社會政策監督，給予較多之整筆撥款 (block grant)，使得各州政府及地方政府均享有較高度之自治權力來操作他們地方之社會福利工作。

二、工作福利：採取以工作為基礎的脫貧方式，配合兒童照顧補助，激勵福利接受者就業；對無法工作或找不到工作者提供適當的協助。

三、服務整合：除了推動人群服務整合方案外，對貧窮家庭動態資料的蒐集相當完整，能提供政策決策者參考，並且以多樣的方式評估福利改革的影響。我國同樣面臨案主問題多元化、社福制度複雜化的情形，同時在低經濟成長率、政府稅收短缺的情況下，社福資源的投入可能也會相對減少，因此在提高行政效率、整合資訊資源系統方面，益顯其重要性。

#### 肆、聯合國與英美貧窮兒童照顧政策之借鏡

根據上述聯合國及英、美兩國針對貧窮家庭兒童提出各項改革，可綜合幾個重要面向，作為政策之借鏡：

一、落實地方治理的理念：英美二國強調鼓勵地方政府解決貧窮問題，已充分授權地方政府，由地方規劃並執行，重視社區的功能，營造穩定及有支持性的社區，擴大社區參與等；我國社會福利政策綱領雖已提出中央與地方分工、落實在地服務的原則，確有地方治理之政策宣示，但長期以來中央政府對地方組織人事和財政上的控制，地方政府的自治能力向來薄弱，似為導致政策與執行產生落差的主要原因。

二、支持家庭功能：英美二國除了提供家庭經濟協助，強調親職責任，以確保兒童能生長於原生家庭之外，更在福利改革時提出工作要求之配套措施，協助家長參加職業訓練及就業輔導，避免福利依賴；我國雖有保障就業弱勢者之政策，如中高齡者、原住民、身心障礙者、低收入者、負擔家計婦女等之就業機會，提供「以工代賑」或「就業服務方案」之短期措施，但尚缺乏對接受救助者的職訓及就業要求。

三、重視兒童照顧：英國是實施普及式「家庭津貼」的國家，其目的是希望每個家庭不因子女增加而降低其家庭生活水準，使其能維持家庭子女的營養健康與教育費用；美國對貧窮兒童的現金補助雖減少，然而提供了實物補助 (in-kind)，及相關的方案包括糧食券、聯邦住宅補助、貧窮醫療保健，以及啓蒙計畫等。此外，英美二國十分重視貧窮兒童的早期教育，我國目前僅能提供部分托育津貼及教育補助，較無法滿足貧窮兒童托育服務及接受教育的需求。



### 第三節 政策網絡分析途徑的探討

完善的政策制訂並不能保證良善政策的產出，任何政策都必須經由政策執行，才能產生效果，影響政策執行績效的因素包括政策本身、政策執行機關及政策標的團體，假若一項政策無法得到執行機關及標的團體的認同，其執行幅度將很低（林水波，1999）。此外，社會愈多元化，民眾知識水準及民主化程度不斷提升，對政府施政質與量之要求亦日益提高；加上目前公共政策往往需要耗費龐大的經費來推動與執行，政府管考單位則不斷呼籲增加政策的生產力，提高其效率，意圖以有限的資源，成就豐碩的成果。事實上，人們所關切的社會政策，所涉及的問題至為複雜，往往由於種種原因而無法實現既定目標，導致形成所謂的「政策落差」。

隨著政治結構的改變，政府對於與各行動者間的資訊協調與掌握日趨重要，而政府的科層體制已不再被認為擁有獨佔的資訊，行政官僚的影響力逐漸式微之下，必須依賴利益團體提供政策資訊與諮詢，使得利益團體成為政策夥伴（林鍾沂、林文賦譯，1999）。更由於政府職能的擴張與公共事務的漸趨複雜，使得現代政府的政策制定趨向專業和功能分化的特性，過去強調科層體制由上而下的政策執行途徑，已經無法充分表達當代決策過程的複雜性；反之，過份忽視政府角色的由下而上政策執行途徑，亦未必確切符合政策現實情形，而具有彈性、中間色彩的「政策網絡」途徑不僅可消弭兩者的爭議，還能符合當前多變的政治環境需求；因此「政策網絡」途徑便在如此的時空條件下，逐漸興起發展（林玉華，1999）。本研究擬透過政策網絡的分析，以了解我國貧窮兒童照顧政策多元角色的互動關係，以及所呈現的政策落差情形。

## 壹、落差的概念

「落差」(gap) 二字在我們的生活中並不陌生，但卻很少有人會去深究它的含意，一般來說，落差代表著「差距、鴻溝、斷層或落後」的程度。就差距的意義而言，如「貧富落差」(gap between rich and poor) 是指貧富之間所擁有財富的差距；預算落差 (budget gap) 指預算編列時收入與支出的差距；教育部國語辭典也將「落差」解釋為數值變化由高而低所產生的差距，如今年夏季乾旱，水庫的水位落差很大；以鴻溝的意義而言，如「數位落差」(digital divide) 是指由於資訊科技發展日新月異，對於不能有效運用網路資訊與資源的地區或族群，將成為社會的弱勢者與相對強勢者之間產生的區別；亦即擁有數位素養和未擁有數位素養者之間所產生的鴻溝 (楊涵如，2003)；若以斷層的意義而言，如瀑布是由於河流經過的河床由於斷層造成高低落差而形成；至於落後的意義，如「學業成就落差」代表學生學習成績落後的相對程度。綜合上述概念，可以發現「落差」具有下列特質：

- 一、具有相對性：因為落差代表差距、鴻溝、斷層或落後的程度，需要兩組事物或人物進行比較，或是一組事物或人物在不同的時間點前後進行比較，始能測定其差距，因此具有相對的概念。
- 二、具有差異性：因為落差是相對之間的差異，或數值變化所產生的差距，衡量二者之間的差異程度，如果是等值則無法稱之為落差。
- 三、形成的原因多元：落差的形成有自然形成的，如水位的落差、潮汐落差等；也有人為的原因，如貧富落差、數位落差或學業成就落差等。
- 四、呈現方式多面向：落差的呈現方式可量化，以數字顯示其差距；亦可以質化方式呈現，如數位素養的落差、認知落差…等。

有關福利落差的探討，Davies, J.早在 1962 年時提出「J 曲線理論」，針對當

時法國農民遭受相對剝奪的現象加以分析，Davies 認為在外在條件的基礎上，個體對自己在需求上的滿足會有主觀的期望，這種期望可能得自於個人過去的經驗，也可能是得自其他社群比較的結果。在某些狀況下，個體傾向於企求在滿足需要方面能獲得不斷的改善。當人們這些主觀的期望獲得滿足的時候，社會政治狀況就會趨於穩定；但是若期望和實際的狀況之間的差距擴大時，人們就會感受到挫折；如果這個差距過大，令人們覺得難以忍受時，則抗議甚至反叛的情事就很可能發生（引自瞿海源，1990）。吳明儒（2004）引用 Davies 的 J 理論，認為台灣過去雖然社會福利保障不足，但是經濟穩定成長，失業率低，因此對於低社會福利的容忍程度相對較高；可是當經濟尚未改善，高失業率遲滯不確定的時候，民眾對於社會福利保障期盼殷切，因此對於社會福利的容忍程度也相對較低，期待與實際的福利差距逐漸攀上社會不安全的高峰，因社會不安全所引發的社會不安定，必然更為突顯與激化，這種期待與實際的福利差距，可稱為福利落差。

福利落差的 J 曲線如圖 2-2 所示，它代表人們在期望的滿足程度和實際的滿足程度之間一直存在著相當的差距（吳明儒，2004）。在人類社會裡，不可能讓人們完全滿足他們的需求，經常會有不滿足的狀態。實線所代表的實際滿足程度在任何時間總是低於虛線所表示的期望滿足程度，這種差距一般來說多半是可以忍受的，只是社會政策實際改進的狀況有時受到複雜的內在和外在因素的影響，進展得並不理想，於是人們在實際的滿足程度上會不增反減，雖然滿足程度減退現象並不一定會發生問題，因為人們還可以忍受，但如果減退的現象十分嚴重，則差距會擴大到使得人們無法忍受的程度。J 曲線理論雖可供福利政策制定與執行的參考，惟文獻中尚缺乏進一步的實證研究。

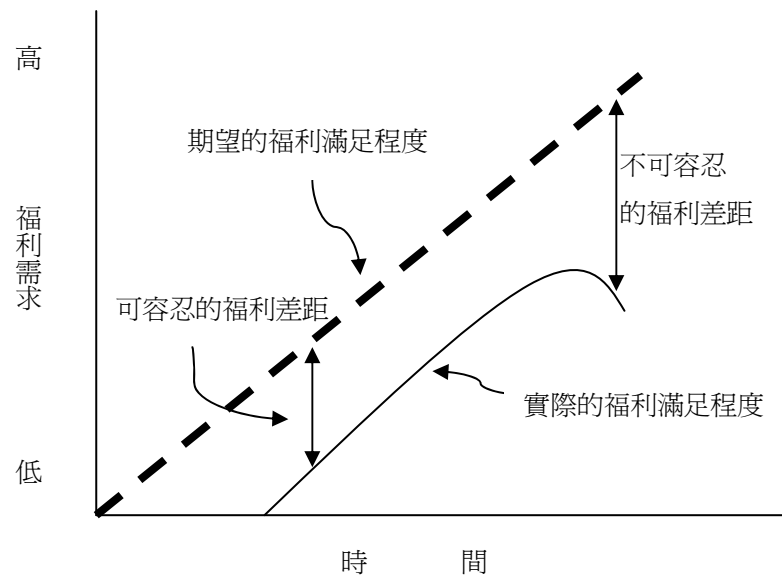


圖 2-2 福利落差 J 曲線圖 (引自吳明儒，2004)

綜合上述，落差的概念雖可定義為個人對某一事件實際感受與期望的差異程度，但要如何衡量則尚缺具體的實證研究，本研究為探討政策落差，是以透過政策網絡中各相關部門成員間對政策認知的差距，以及政策執行互動關係的差異加以探究。

## 貳、政策網絡理論的興起

第二次世界大戰之後，福利國家興起，人民原本對政府政策制定與執行抱著高度的期望，但是自一九七〇年代開始，國家機關的角色與功能逐漸產生變化，首先是福利國家遭遇的困境，世界各國無不積極推動一連串由政府再造運動，希望能透過公、私部門協力的重新定位，重構國家機關與社會之間均衡的互動關係 (孫同文，2002)；至一九八〇年代，隨著石油危機與政府績效不彰，人民對政府期望大為降低，世界各國推動政府革新運動，政府的角色面臨嚴峻挑戰，許多國家紛紛強調地方分權的重要性，並且朝向強化地方政府權責及功能方面修正；到了一九九〇年代，隨著經貿、環保、犯罪防制、人權政策、跨國開發合作等議題的全球化，全球治理 (global governance) 理論從更為宏觀層面出發，透過科際

整合連結傳統國際關係、政治、公共行政與政策領域，結合國際組織、各國政府、非營利組織、與社區公民團體，合作解決國際、國家、社會與個人關注的問題，形成一種全球化的網絡治理 (network governance) 架構 (宋學文、蔡允棟，2004)。由於網絡治理觀點的興起，以及「新公共服務」 (New Public Service) 的倡導，建立公、民營與非營利機構聯盟，滿足相互同意的需求，促成內外共同領導的合作結構，使得網絡治理概念成為公共政策的重要研究途徑 (林玉華，2002)，此種政府組織架構的調適或體制權力配置轉移的現象，開啓了「政策網絡分析」的研究途徑。

## 一、政策網絡的概念

「網絡」 (network) 一詞顧名思義是一種組織的結構，本質上是組織學的現象描述 (劉宜君、陳敦源，2003)，早期被社會學界用來探討人際間之互動及溝通方式，運用社會計量法 (Socialmetry) 對社會群體成員間人際關係進行定量測量，將人際行為、人際關係數量化，援引數學中的圖形理論 (Graph theory) 呈現人與人之間互動的方向性、接觸的距離等，把人與人的各種關係化成數值，並以點、線等圖示的方式表達 (葉勇助、羅家德，1999)。而後經濟學、組織理論等領域也接著跨入網絡現象的研究，甚至擴大到政治、教育、社會工作及其他領域中。社會工作實務於 1960 年代在進行家族治療過程中開始採取社會網絡干預模式 (Spect, 1998)，這裡所稱的「社會網絡」是指個人可以直接或間接接觸的一些人，透過這些接觸，個人維持其社會身分並且獲得情緒支持、物質援引、訊息和服務 (宋麗玉，2002)。隨著「網絡」在各領域的擴展，其意義除了代表一群人、個體或事件間關係連結的特定型態 (Knocke & Kuklinski, 1982) 之外，亦可定義為組織間基於專業分工、資源互補等理由，互相信任且長期而穩定存在的所有連結關係 (吳序先，1998)。綜合而言，「網絡」的特質至少包含組織間有目的的連結，以

及一種長期互動、互信、互賴的關係。

所謂「政策網絡」是指互賴行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，以形成政策問題或政策計畫 (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997)；Martin & Mayntz (1991) 認為政策網絡存在於政策部門之中，由眾多行動者所組成，藉由集體行動以達成目的。由於行動者各有資源及利益，因此沒有一個穩定的權力核心，彼此間是一種非正式、水平的、不對稱的權力互賴關係，同時透過策略性的互動展開一場充滿複雜動機的賽局，以從事政策規劃與執行 (葉蓓華，2000)；由此可知政策網絡的概念，已不限於政策制定過程，亦已涵蓋政策的規劃與執行。鑑於傳統由上而下、層級節制的控制觀點，已不足以解釋目前詭譎多變的決策過程，因此相對地強調彈性、參與、協商、彼此互賴與互動之政策網絡概念，成為描述當前政府複雜決策結構的新興途徑。

Rhodes 在長期研究英國中央與地方政府的互動關係時，認為政策網絡的分析是建構在網絡行動者間資源互賴的情形，提出「權力依賴理論」(Theory of power dependence) 為政策網絡的分析基礎，認為網絡行動者在政策網絡中運用並交換法律、組織、財政、政治資源，以影響政策產出。Rhodes 發展的權力依賴理論是基於以下五個命題 (Rhodes & Marsh, 1992)：

- (一) 任一組織均有賴於另一組織所提供其所缺乏的資源。
- (二) 各組織為達成自身目標，必須彼此交換其擁有的資源。
- (三) 雖然各組織內部的決策會受限於其他組織的牽制，但優勢聯盟 (dominant coalition) 仍有較大的伸展空間詮釋政策問題，並決定尋求那些資源。
- (四) 優勢聯盟有能力在既有的遊戲規則 (rules of game) 下採取各種策略來規範資源交換的過程。

(五) 一個組織的裁量權的程度關鍵是在於各組織間相對權力潛能 (relation power potential) 的情形和各自的目標為何，而相對權力潛能在於各組織所能掌握的資源、遊戲規則與組織間交換過程的產物。

Klijn (1997) 認為政策網絡具有下列特性：(一) 依賴性 (dependence)：任何一個網絡中的每一組織都必須依賴其他組織提供奧援或支持，相依相賴，因而形成交互依賴的互動關係。(二) 網絡中存在多元的行動者與目標：任何一個網絡必然包含許多的行動者，且各行動者本身都各自有擁有其目標，隨時與對手進行策略性的互動。(三) 網絡包含一定程度持久性的關係型態：任何政策網絡中的行動者必然擁有或多或少持久性的關係型態，有些關係相當穩定且高度整合，甚至與政府機關形成平等密切的互賴關係；也有不少關係是薄弱的，因為議題的出現而緊密結合，當議題獲得解決或時間長久不為人知，則該網絡就銷聲匿跡。但是無論如何，政策網絡所強調的關係型態具有某種程度的持久性 (引自李允傑、丘昌泰，2003)。

## 二、政策網絡的類型

政策網絡的類型，由於學者間研究重點之不同，而有許多不同的觀點，其中與府際關係運作最有直接關聯的，則屬 Rhodes & Marsh 所提出的中央與地方政府組織間結構互動的分類法，Rhodes & Marsh 將府際關係的政策網絡分為政策社群 (policy communities)、專業網絡 (professionalized networks)、府際網絡 (intergovernmental networks)、製造者網絡 (producer networks)，以及議題網絡 (issue networks) 等五種型態 (Rhodes & Marsh, 1992)：

(一) 政策社群：指有權參與某種特定政策之決策與執行過程之團體或人士所形成的網絡，是一種具有高度穩定與限制性成員的網絡，垂直的相互依賴奠基於共同傳遞服務的責任基礎上，並且與其他的網絡 (民眾、國

會) 隔離，這種網絡具有高度垂直依賴性與有限的平行意見，它們是高度整合的。

(二) 專業網絡：是以專業團體或人士為核心的網絡，專業網絡表達特殊專業的利益，並具有實質的垂直互賴關係，與其他的網絡也有所隔離。

(三) 府際網絡：是一種以地方政府為代表性組織所構成的網絡，最大的特點乃有限的地方參與者，追求廣泛的地方上所有服務，垂直的互賴性有限，但有廣泛的水平意見的溝通，與其他網絡的滲透。

(四) 製造者網絡：基於經濟利益而構成，是經濟團體（包括公共與私人部門）扮演主要角色的網絡，成員間有相當的流動性，垂直的互賴關係有限，主要在滿足製造者的經濟利益。

(五) 議題網絡：指稱參與某種議題討論，或者受到這種特定議題所影響的團體或人士為主體所構成的網絡，特點是參與者人數很多，垂直的互賴關係有限，水平的意見並未整合。網絡的整合度很低，相當不穩定，成員很多，來來去去，故不能成為堅強的網絡。

在上述五種政策網絡的型態中，就其結構的穩定性分析，以政策社群的成員最為穩定，結構最嚴密；議題網絡的成員因成員多，整合度很低，所以結構最為鬆散；至於其餘三種型態的結構則是介於政策社群與議題網絡二者之間(林玉華，2002)。

### 三、政策網絡的相關研究

應用「政策網絡」的相關理論在社會福利政策的研究，成為近年來公共行政研究的新興途徑。謝宗學(1997)將台灣地區的殘障福利政策發展以1986年為分界點，在1986年之前較接近「政策社群」的型態，1986年之後則類



似「議題網絡」的型態，並強調在不同的政治環境下形成不同類型的殘障政策網絡，會影響後來的殘障福利法的制定與修正過程。劉宜君（2000）以 Rhodes & Marsh 的政策網絡型態作為理論架構，比較分析英國、美國的醫療網絡政策以及台灣健保政策網絡，比較後發現台灣的健保政策網絡呈現集權化的結構，有強的垂直聯絡，未有系統整合的規劃；很少有重要的行動者，且數目幾乎沒有增加，形成穩定的聯盟；早期由國家主導，公立部門主導醫療體系，但後期私人部門亦開始快速擴張；早期是威權主義的統治命令方式，隨著政治民主化的發展，而建立統合主義的協調模式。林辰穎（2000）以嘉義縣為例探討地方政府與民間慈善組織在社會救助政策執行上的互動關係時，發現縣府與慈善組織互動上，集中在「急難救助」與「災害救助」兩項，但在實際運作上雙方都過於消極，一直處於各自為政的狀態；地方政府的政策執行，縣府與部分慈善組織建立非正式的合作默契，爭取及時救助時效，卻又缺乏一套正式機制；而民間慈善組織動員的機動性與彈性，雖可彌補政府之不足，但多數受限於人力與財力，未來的發展空間有限。游定遠（2000）在我國社會救助政策網絡研究中，發現我國社會救助政策存在許多缺失，諸如政府層級間的溝通不良、政府單位間的協調不足、政府與公私立養護機構間的互動不良、經費資源的不足與不均以及低收入戶資格的認定與查證等等問題。王國慶（2001）分析台南市老人福利政策網絡的相關變數以及政府與民間團體在老人福利政策的互動關係時，發現法令權威、行政首長施政理念、政黨競爭激烈、資源互賴等因素的存在，是形塑台南市老人福利政策網絡的關鍵變數，但是台南市老人福利網絡亦呈現「政策社群」的網絡特徵，其討論議案、可能解決方案都極為有限。綜上所述，運用政策網絡理論在社會福利政策研究，仍屬於初步探索的階段，惟較多運用於部門間的互動關係研究。

### 叁、我國貧窮兒童照顧政策網絡

依據 Rhodes & Marsh 將府際關係的政策網絡分為政策社群、專業網絡、府際網絡、製造者網絡，以及議題網絡等五種型態加以區分時，我國貧窮兒童照顧政策網絡成員分析如表 2-8。

表 2-8 兒童照顧政策網絡成員分析

政策網絡類型	特點	政策網絡成員
政策社群	有權參與某種特定政策之決策與執行過程之團體或人士所形成的網絡	行政院社福委員會；婦權會；內政部及各地方政府兒少促進會成員(政府官員、學者專家、民間團體代表)
專業網絡	以專業團體或人士為核心的網絡	與兒童照顧相關的公會、團體成員
府際網絡	以政府機關為代表性組織所構成的網絡	中央政府、地方政府行政人員
製造者網絡	基於經濟利益而構成，成員間有相當的流動性	提供兒童福利直接服務的機構、團體成員
議題網絡	特定議題為主體所構成的網絡；成員來來去去	兒童照顧議題的公聽會、記者會

研究者自行整理

#### 一、政策社群

我國兒童福利行政體系的建構，依據兒童及少年福利法之規定：「兒童福利之主管機關，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。」至於承辦兒童福利業務之專責單位，在中央為兒童局；在直轄市及縣（市）應設置承辦兒童福利業務之專責單位，一般為兒童及少年福利科（課），也有設置婦幼課者；由於涉及兒童照顧之範圍廣泛，因此司法、教育、衛生等相關單位涉及有關兒童福利業務時，應全力配合之。此外，在兒童及少年福利法第十條規定主管機關為協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策，應設諮詢性質之委員會。委員會以行政首長為主任委員，學者、

專家及民間團體代表之比例不得低於委員人數之二分之一，委員會每年至少應開會四次。從兒童及少年福利法之立法精神，各級主管機關應設諮詢性質之委員會，已具體呈現兒童照顧的「政策社群」。

依據內政部兒童及少年福利促進委員會第二屆委員名單分析（任期自 2005 年 7 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日止），在 27 名委員中，來自政府部門計有 10 人，分別為內政部部長及常務次長、司法院少年及家事廳法官兼科長、教育部政務次長、法務部參事、行政院衛生署國民健康局局長、行政院勞委會職訓局副局長、行政院新聞局副局長、內政部警政署副署長、行政院原住民族委員會副主任委員；代表民間團體有 7 人，分別是財團法人兒童福利聯盟文教基金會副董事長、台灣世界展望會社工處處長、中華民國兒童人權協會秘書長、勵馨社會福利慈善基金會執行長、台灣兒童暨家庭扶助基金會執行長、財團法人彭婉如文教基金會董事長、善牧社會福利基金會執行長；另聘請學者專家 10 人，分別任教大學社會工作學系、青少年兒童福利系、幼教系、法律系之教授以及律師、小兒精神科醫師、兒童發展中心主任各 1 人，其成員包含公、私部門及學者專家，有一定的任期並定期開會，因此已充分具備兒童照顧「政策社群」的條件。

此外，由於社會福利業務分散於各部會，負責社會福利業務的社會司只是內政部的幕僚單位，爲了要全盤規劃與整合社會福利政策，在部會之間的溝通協調上力有未逮，各界有鑑於此，經 1998 年全國社會福利會議討論決議，在未成立部會級的社會福利主管機關前，於行政院下設社會福利推動小組，負責有關社會福利政策及重大措施之規劃、協調及整合機制，因此行政院在 1998 年 10 月成立「社會福利推動小組」，於 2001 年 5 月又將「社會福利推動小組」提昇爲「社會福利推動委員會」；委員會由行政院長擔任召集人，並由政務委員擔任執行長，政府部門委員包含內政部、教育部、主計處、衛

生署、經濟建設委員會、農業委員會、研究發展考核委員會、勞工委員會、原住民委員等部會首長；加上專家、學者及民間社會福利團體代表，以擴大民間團體之參與。又行政院除了社會福利推動委員會之外，1997年5月所成立的「行政院婦女權益促進委員會」，主要是為推動婦女權益、促進政府各機關之橫向連繫，凝聚政府與民間不同專業背景的智慧力量，發揮政策規劃、諮詢、督導及資源整合功能的組織，因為婦女權益也會涉及兒童照顧議題，均可視為兒童照顧之「政策社群」。

上述三個與兒童照顧有關的政策社群中，行政院社會福利推動委員會及婦女權益促進委員會均由行政院院長擔任召集人，每四個月召開會議一次，必要時得召開臨時會議，其幕僚作業由內政部社會司負責，由於主要任務為跨部會之協調與整合，因此每次會議之前均由行政院政務委員主持會前會議，針對應協調事項先行溝通，以增進委員會議的效果，但因社會福利範圍廣泛，上述兩個政策社群對兒童照顧的議題除「幼托整合」專案較受重視之外，有關貧窮兒童照顧的議題則甚少涉及；至於內政部兒童及少年福利促進委員會係由內政部長為主任委員，每三個月開會一次，幕僚作業由內政部兒童局負責，討論範圍較能聚焦於兒童及少年福利業務，扮演推動兒童及少年福利政策的協調、研究、審議及諮詢等任務。

## 二、專業網絡

以專業團體或人士為核心的網絡，專業網絡表達特殊專業的利益，並具有實質的垂直互賴關係，與其他的網絡也有所隔離。就我國貧窮兒童照顧政策專業網絡而言，係指與兒童照顧相關的社會團體以及依法成立之各類財團法人，其專業團體可能是學術文化、社會服務及慈善、醫療衛生、宗教、國際性團體，也有可能是財團法人基金會。因為專業網絡具有中介性與互助性的

功能，它介於政府與民眾之間，一方面可將政府政策傳達予會員及社會大眾，另一方面亦可將團體成員與民眾的想法反映給政府，作為政府和民眾雙向溝通的橋樑。自從解除戒嚴之後，民眾日益關心社會事務，籌組社會團體以達實現社會參與目標的現象益加普遍，截至 2004 年底止全國性社會團體已達 5,998 單位，每年並以 13% 之速度成長，地方性社會團體亦已逾一萬個單位；至於全國性社會福利基金會計有 137 家，資產總額達 217 億元，每年捐助兒童、少年、婦女、老人、身心障礙福利、急難救助低收入戶補助、醫療補助、獎助學金、志願服務、災害（變）救助及其他社會公益經費達 116 億元以上（內政部社會司，2005）。

### 三、府際網絡

府際網絡是指以政府部門所構成的網絡而言，包含中央與地方政府所提供的服務網絡。我國自從精省之後，地方政府僅指北高二直轄市及各縣市政府；現階段我國兒童福利政策在中央由內政部主管，內政部雖已成立兒童局，負責兒童福利政策之規劃與執行，但涉及貧窮家庭兒童照顧的業務，低收入家庭生活扶助是社會司救助科的職掌，低收入戶全民健康保險業務則由社會司保險科辦理，特殊境遇婦女家庭扶助業務則由社會司婦女福利科主管，其餘如中低收入兒童生活扶助、托育津貼等兒童照顧業務均歸兒童局主辦。至於地方政府對於貧窮家庭兒童照顧的承辦單位，因為中央業務劃分的關係，而呈現不同的組織分工模式，目前成立婦幼課者計有 10 個縣市，兒童福利併在福利服務課者有 9 縣市，單獨設兒少課者僅 2 縣市，而台北市則設婦女福利與托育服務科、兒童與少年福利科兩個業務單位推動兒童照顧業務；綜上，就業務分工而言，確已授權地方政府自行決定。

#### 四、製造者網絡

依 Rhodes & Marsh 的分類，製造者網絡是基於經濟利益而構成，為經濟團體（包括公共與私人部門）扮演主要角色的網絡；在福利服務多元化潮流之下，福利服務之提供除了政府部門之外，還有民間機構及團體提供服務，因為我國社會福利服務的供給以非營利為主，因此就我國貧窮兒童照顧製造者網絡而言，係指提供兒童福利直接服務的公、私機構及團體。除了公立機構提供服務外，民間團體提供兒童福利服務之方式，一般而言有民間團體自辦福利機構提供福利服務，或由政府提供設備及經費委由民間團體提供服務，也就是所謂「公辦民營」的方式（王國聯，1994）。為了保障一定水準之服務品質，政府對民間團體辦理之社會福利服務，均訂有一定之標準，定期評鑑，以保障服務使用者的權益。根據內政部 2005 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告，目前投入兒童福利服務的團體及機構數整理如表 2-9。

從表 2-9 分析，可發現我國兒童及少年福利服務機構、團體的特質如下：

- (一) 兒少機構團體中以幼托園所及課後收托機構數量最多，一方面是基於社會的需求，另一方面則為幼托機構之服務較接近商業部門，未嚴格要求登記為非營利組織，基於市場機制而蓬勃發展，但偏遠地區及原住民社區則仍有幼托園所不足之情形。
- (二) 兒少團體與民間單位參與兒童福利服務的數量已有顯著增加，但是地方政府間的兒少團體與民間單位的量與質差異極大，將影響地方政府福利政策的執行。
- (三) 提供弱勢兒童的安置機構及家庭寄養數量似有不足現象，甚至還有部分縣市尚無安置機構；又福利服務中心的數量仍屬有限，欲推動社區

化的服務，則須加強建置。

表 2-9 2005 年兒少團體、機構及寄養家庭一覽表

	兒少 團體	民間 單位	幼托 園所	課後 收托	安置 機構	福利 中心	寄養 家庭
合計	215	278	8109	1137	77	57	1084
台北市	50	63	1014	437	14	6	130
高雄市	13	22	386	94	4	8	65
台北縣	27	23	1520	65	14	8	187
宜蘭縣	5		136	68	3	1	23
桃園縣	13		665	194	4	1	80
新竹縣	1		194	11	3	1	
苗栗縣	8		495	3	2	1	35
台中縣	15		425	21		2	68
彰化縣	6		450	29	1	4	27
南投縣	5		164	7	2	1	18
雲林縣	4		149	6	1	1	22
嘉義縣	2		172	10		1	18
台南縣	7		350	29	4	2	33
高雄縣	13	150	430	45	4	5	86
屏東縣	6	20	335	8	4	6	52
台東縣	2		76	14	1	1	39
花蓮縣	5		128	4	5	1	78
澎湖縣	2		24	4		1	3
基隆市	3		137	1		1	13
新竹市	4		156	14	1	1	29
台中市	16		366	20	6	1	37
嘉義市	3		94	25	3	1	10
台南市	5		243	28	1	2	31

資料來源：整理自內政部九十四年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告 (<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>)

## 五、議題網絡

指參與某種議題討論，或者受到這種特定議題所影響的團體或人士為主體所構成的網絡，特點是參與者人數很多，垂直的互賴關係有限，水平的意見並

未整合，如有關兒童照顧議題的公聽會、記者會等。例如兒童福利聯盟基金會針對政府組織再造方案，中央將成立「衛生及社會安全部」，其內部單位規劃設立「社會及家庭服務司」，將納入兒童及青少年保健業務，與內政部兒童局及社會司社區業務、家庭政策業務等。該團體認為與重視兒少人權與福利的世界潮流背道而馳，更會扼殺了好不容易略有進展的兒少福利工作，因此召開記者會並透過網站展開連署，呼籲支持成立「兒童及少年福利發展司」。另外，台灣兒童暨家庭扶助基金會及世界展望會等民間團體，也常舉辦記者會，呼籲社會各界幫助更多弱勢家庭和貧窮兒童。

綜上，我國兒童照顧政策網絡，以各級政府兒童及少年福利促進委員會的組成而言，已包含政府官員、民間團體代表及學者專家，扮演協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策之功能，設計可謂相當週延，不過是否發揮政策社群的角色功能，仍有待深入了解；至於專業網絡、製造者網絡及議題網絡，以民間團體為主，幾乎有重疊的現象，又因民間團體或機構之專業程度差異甚大，且為較鬆散的組織，其所提供的服務亦有很大的落差；府際網絡則扮演兒童照顧政策制定與執行的主要責任，涉及中央與地方的垂直府際關係，與地方政府間水平府際關係，與我國貧窮兒童照顧政策制定與執行息息相關；基於上述分析，本研究的政策網絡成員，將以中央政府、地方政府官員及民間團體代表為研究對象。



## 第四節 我國貧窮家庭兒童照顧政策與執行

### 壹、貧窮家庭兒童照顧政策發展

我國貧窮家庭兒童照顧政策，可分別從 1947 年 1 月 1 日公布的「中華民國憲法」、1965 年「民生主義現階段社會政策」、1994 年「社會福利政策綱領」及 2004 年 2 月修正的「社會福利政策綱領」中，發現我國貧窮家庭兒童照顧政策發展的軌跡，這些政策的內容及重要意涵整理如表 2-10。表 2-10 呈現我國貧窮家庭兒童照顧政策發展過程，係隨著國內政治、經濟及社會的發展而有所調整，其每一階段的重要意涵分析如下：

#### 一、中華民國憲法

我國憲法第 13 章「基本國策」第四節「社會安全」計有六個條文，其中有四個條文與貧窮家庭兒童照顧有關，第 155 條規定「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救助。」社會保險保障的範圍可擴及配偶及其子女，以避免因為家中主要生計維持者之生老病死而影響兒童之經濟生活福祉；對於兒童及其家庭無力生活，及受非常災患者之扶助與救助更是保障與維繫基本經濟生活必須之措施，因此這一條文揭櫫「維繫基本經濟生活」的政策意涵。其次，第 156 條規定「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童政策。」本條文確保兒童之生育與教養得以獲得妥適之照顧，重視家庭之親職功能。此外，第 157 條規定「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健及公醫制度。」第 153 條後半段規定「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」綜合上述，我國憲法對貧窮兒童照顧主要意涵，除了重視兒童經濟生活保障及身心健康外，明文保護從事

勞動的婦女及兒童，以確保兒童之生育與教養獲得妥適之照顧；至於兒童的平等權、生存權及接受教育的權利等，亦均規定於憲法相關條文中。

表 2-10 我國貧窮家庭兒童照顧政策發展

時間	政策名稱	主要內容	重要意涵
1947	中華民國憲法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救助(第 155 條)。</li> <li>2. 國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童政策(第 156 條)。</li> <li>3. 國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健及公醫制度(第 157 條)。</li> <li>4. 婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護(第 153 條)。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 保障兒童之經濟生活</li> <li>2. 實施婦女兒童政策</li> <li>3. 重視兒童身心健康</li> <li>4. 保護兒童及婦女勞動者</li> </ol>
1965	民生主義現階段社會政策	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 改善公私立救助措施，並擴展院外救濟，救助貧苦、老幼人民維持最低生活。</li> <li>2. 擴大貧民免費醫療。</li> <li>3. 修訂社會救助法，規定受助條件，給予標準救濟物，並改善其救助方式。</li> <li>4. 地方政府應於都市、鄉村及工礦區加設托兒所及兒童福利中心，並鼓勵公私企業、民間團體，擴建兒童福利設施。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 開始重視院外救濟的救助措施。</li> <li>2. 照顧貧窮家庭成員的健康。</li> <li>3. 社會救助法規定條件嚴苛。</li> <li>4. 增設托兒所及兒童福利設施。</li> </ol>
1994	社會福利政策綱領	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推展多元化福利服務，並採收費原則，惟對於所得較低或弱勢族群，得予減免，以保障個人及家庭免於經濟匱乏和疾病困窮之威脅。</li> <li>2. 社會救助工作應對於接受救助具有工作能力之民眾輔導參加職業訓練與就業，或採以工代賑，俾期自力更生，並協助其子女升學，以免貧窮延及下一代。</li> <li>3. 配合社會變遷，修訂社會救助相關法規，調整貧窮認定標準，提供足以維持有尊嚴之基本生活津貼。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 福利多元主義的引進。</li> <li>2. 累積人力資本。</li> <li>3. 維持生計水準。</li> </ol>
2004	社會福利政策綱領修正案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 定期檢討社會救助的請領資格、給付水準，及行政程序，以確保有需要的人口得到適切的救助，且社會救助之設計應以能維持人民在居住所在地區可接受的生計水準為目的。</li> <li>2. 協助低收入兒童獲得整合之教育與照顧機會，累積人力資本，以利脫離貧窮。</li> <li>3. 結合家庭與民間力量，提供適當的服務，以促進其身心健全發展；對經濟弱勢之兒童應有專案協助，以提升生活品質。</li> <li>4. 協力營造有利於兒童身心健全發展之家庭、學校、社區、及社會環境，提供多元的社會參與管道，以豐富其社會資源。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 維持生計水準。</li> <li>2. 累積人力資本。</li> <li>3. 提供專案協助。</li> <li>4. 促進社會參與。</li> </ol>

研究者自行整理

## 二、民生主義現階段社會政策

在「民生主義現階段社會政策」提出貧窮家庭兒童照顧政策具體方向，例如提出改善公私立救助措施，擴展院外救濟，以救助貧苦、老幼人民維持最低生活；擴大貧民免費醫療；修訂社會救助法，規定受助條件，給予標準救濟物，並改善其救助方式；地方政府應於都市、鄉村及工礦區加設托兒所及兒童福利中心，並鼓勵公私企業、民間團體，擴建兒童福利設施等。可見當時的貧童照顧措施係以「院內收容為主，院外救濟為輔」，照顧貧窮家庭兒童的數量相當有限，亟需擴大照顧名額；在政策中也注意到貧窮家庭成員的健康、托兒所及兒童福利設施的增設，並且認為社會救助法規定的條件宜加以修正。

## 三、社會福利政策綱領

1994年公布的「社會福利政策綱領」，配合社會變遷及社會福利發展趨勢，引進福利多元主義的精神，提出福利服務可採收費原則，開啓了福利服務付費的觀念，但對低所得或弱勢族群，規定得予減免，以保障個人及家庭免於經濟匱乏和疾病困窮之威脅；至於社會救助工作應對於接受救助具有工作能力之民眾輔導參加職業訓練與就業，或採以工代賑，俾期自力更生，並協助其子女升學，以免貧窮延及下一代，可見這個階段的貧窮兒童照顧政策意涵，開始重視貧窮家庭子女升學，因此，已邁入人力資本論的兒童照顧取向；惟政策綱領再度提出修訂社會救助相關法規的要求，調整貧窮認定標準，提供足以維持有尊嚴之基本生活津貼，可見我國社會救助法的規定仍未符合當時的社會期望。

#### 四、社會福利政策綱領修正案

2004年修正公布的「社會福利政策綱領」，具有積極性福利的意涵，強調人民福祉優先、包容弱勢國民、支持多元家庭、建構健全制度、投資積極福利、中央地方分工、公私夥伴關係、落實在地服務、整合服務資源等原則（詳見附錄四）。涉及貧窮家庭兒童照顧的項目計有十項，經歸類整理，我國的貧窮兒童照顧政策具有「維持生計水準」、「累積人力資本」、「提供專案協助」及「促進社會參與」等四項重要目標：

- (一) 維持生計水準：政府應定期檢討社會救助的請領資格、給付水準，及行政程序，以確保有需要的人口得到適切的救助，且社會救助之設計應以能維持人民在居住所在地區可接受的生計水準為目的。
- (二) 累積人力資本：積極協助低收入兒童獲得整合之教育與照顧機會，累積人力資本，以利脫離貧窮。
- (三) 提供專案協助：針對人口特質之需求，政府應結合家庭與民間力量，提供適當的服務，以促進其身心健全發展；對經濟弱勢之兒童應有專案協助，以提升生活品質。
- (四) 促進社會參與：政府與社會應協力營造有利於兒童身心健全發展之家庭、學校、社區、及社會環境，提供多元的社會參與管道，以豐富其社會資源。

綜上所述，2004年修正的「社會福利政策綱領」，對貧窮家庭兒童照顧政策，不僅注重兒童的生計匱乏及相對剝奪的觀點，政策宣示應「提供專案協助」及「促進社會參與」兩個層面，充分顯示台灣的貧窮兒童照顧政策已能顧及兒童免於受到「社會排除」的政策意涵。

## 貳、貧窮兒童照顧之法律內涵

我國貧窮家庭兒童照顧政策的實施，依據法律主要有兒童及少年福利法、特殊境遇婦女家庭扶助條例及社會救助法等三項法律。兒童福利法是我國最早完成立法的社會福利法律，於 1973 年制定公布，由於當年立法過程相當匆促，而且受到一些國際及國內政治經濟因素的影響，以致立法基礎是政治考量大於兒童福利的考量，其內容偏向殘補式的觀念，致使整個福利投資偏低（馮燕，1992）；不過自從兒童福利法訂頒後，歷年與兒童福利有關的各種兒童設施與其相關規章辦法暨行政措施，開始有了法源基礎（蔡漢賢，2002）。兒童福利法在 1983 年修正時，則已參採聯合國兒童權利公約的精神與內容，包括建立出生通報制度、規定各級政府及機構處理兒童相關業務時，應以兒童最佳利益為優先考慮、建構兒童保護責任通報系統、以及設置業務專責單位等，使兒童權益獲得更大保障。另在 1999 年、2000 年、2002 年分別為因應精省的業務需要、或配合行政程序法的規定而修正；最近一次的修正，於 2003 年 5 月將兒童福利法與少年福利法兩法合併修正為「兒童及少年福利法」，強調家庭是兒童及少年最佳的成長環境，對弱勢兒童之保護，著重其家庭功能之維護與重整；確立對兒童及少年教養仍為父母應盡之責任，政府與民間團體機構則基於協助立場，協助父母共同促進兒童及少年身心健全發展。在貧窮家庭兒童照顧方面，明文規定直轄市或縣（市）政府對於「無力撫育」未滿十二歲之子女者，予以家庭生活扶助或醫療補助；對於無依兒童及少年、未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰，予以適當之安置及協助等。

特殊境遇婦女家庭扶助條例於 2000 年 5 月制定公布，這項法律的特色是將女性單親家庭所需的扶助措施納入法律的保障中（陳武雄，2003），針對十五歲以上、六十五歲以下之中低收入家庭婦女符合相關條件者，提供緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助及兒童托育津貼等，此條例對於不幸婦女各項扶助的種類、核發標準等均有明確的規定。此條例在實施六年之後，

於 2006 年 4 月 25 日經立法院三讀通過修正案，修正重點包括放寬特殊境遇婦女資格條件，刪除「15 歲以上」年齡下限規定，延伸子女教育補助從高中職到大專，以及放寬申請期限到六個月等，將再度擴大照顧遭逢特殊境遇的弱勢婦女。

社會救助法於 1980 年制定公布，確立了我國社會救助政策合法化的基礎，不過當時的救助工作較無客觀的標準，如貧窮線是由省（市）政府視當地最低生活所需費用訂定，台灣省的標準是以「前一年政府公布之家庭每人平均所得三分之一範圍內」訂定，台北市則以「前一年月平均經常性支出 40%」訂定；直到 1997 年社會救助法修正時，才明確規定貧窮線以最近一年平均每人消費支出 60%訂定；並在第十六條規定各級政府得視實際需要及財力，對低收入戶提供產婦及嬰兒營養補助、托兒補助、教育補助、租金補助或住宅借住、房屋修繕補助、住宅服務、生育補助及其他必要之救助及服務。這三項社會福利法律的內涵演變情形整理如表 2-11。

表 2-11 我國貧窮家庭兒童照顧相關法律內涵的演變

時間	法律名稱	主要條文	重要意涵
1973	兒童福利法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 家庭應負保育兒童之責任；兒童應使其成長於親生家庭。</li> <li>2. 無法生活之兒童，採家庭寄養或家庭型態之機構教養方式。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 家庭應負保育之責任。</li> <li>2. 採替代性服務的先決條件。</li> </ol>
1980	社會救助法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 貧窮線由省(市)政府視當地最低生活所需費用訂定，台灣省以前一年政府公布之家庭每人平均所得三分之一範圍內訂定；台北市以前一年月平均經常性支出40%訂定。</li> <li>2. 生活扶助以現金給付為原則，給付的標準由省(市)政府依照收入差別訂定等級。</li> <li>3. 低收入之傷病患者，得檢附證明申請醫療補助。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 貧窮線訂定並無客觀標準。</li> <li>2. 生活扶助標準的決定由省(市)政府負責。</li> <li>3. 醫療補助以檢具證明方式申請補助。</li> </ol>
1993	兒童福利法修正	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 處理兒童相關事務時，以兒童最佳利益為優先考慮。</li> <li>2. 兒童之父母、養父母或監護人對其兒童應負保育之責任。</li> <li>3. 對於無力撫育未滿十二歲之子女者，予以家庭生活扶助或醫療補助。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 處理兒童相關事務的原則。</li> <li>2. 家庭應負保育之責任。</li> <li>3. 無力撫育子女之救助項目。</li> </ol>
1997	社會救助法修正	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. 貧窮線以最近一年平均每人消費支出60%訂定。</li> <li>5. 生活扶助以現金給付為原則，給付的標準由內政部及直轄市政府依收入差別訂定等級。</li> <li>6. 主管機關得視實際需要及財力，提供特殊項目救助及服務。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 救助門檻的訂定。</li> <li>2. 生活扶助標準的決定由內政部及直轄市政府負責。</li> <li>3. 特殊項目救助及服務由主管機關視實際需要及財力決定。</li> </ol>
2000	特殊境遇婦女家庭扶助條例	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 照顧遭逢變故的不幸婦女，協助解決生活困境。</li> <li>2. 明確規定扶助項目及標準，包括緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼等。</li> <li>3. 家庭平均收入的計算以最低生活費用標準的2.5倍，且未超過平均消費支出1.5倍者。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 針對中低收入且遭逢變故婦女之家庭予以扶助。</li> <li>2. 確定扶助項目及標準。</li> </ol>
2003	兒童及少年福利法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量。</li> <li>2. 父母或監護人對其兒童應負保護、教養之責任。</li> <li>3. 對於無力撫育其未滿十二歲之子女或被監護人者，予以家庭生活扶助或醫療補助。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 處理兒童及少年相關事務的原則。</li> <li>2. 家庭應負之責任。</li> <li>3. 無力撫育子女之救助項目。</li> </ol>
2005	社會救助法修正	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 調整家庭應計算人口，放寬工作人口的認定。</li> <li>2. 具公用地役關係既成道路與原住民保留地等，經地方政府認定無經濟效益者，也可以排除核算不動產價值。</li> <li>3. 授權地方政府可以結合社會資源，規劃適合低收入民眾需求的自立脫貧方案，並授予福利緩衝期規定。</li> <li>4. 鼓勵低收入子女接受高等教育，對二十五歲以下仍於國內接受正規學制者，不計算其工作收入。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 擴大照顧弱勢民眾。</li> <li>2. 跳脫傳統救助方式，鼓勵低收入民眾自立脫貧。</li> </ol>

2006	特殊境遇 婦女家庭 扶助條例 修正	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 放寬特殊境遇婦女資格條件，刪除 15 歲以 上年齡下限規定。</li> <li>2. 延伸子女教育補助從高中職到大專。</li> <li>3. 放寬申請期限到六個月。</li> </ol>	擴大照顧弱勢婦女。
------	----------------------------	--	-----------

研究者自行整理



綜合「兒童及少年福利法」、「社會救助法」及「特殊境遇婦女家庭扶助條例」三項法律，發現這三項法律在提供貧窮家庭兒童照顧政策目標與法律的關聯如表 2-12：

表 2-12 貧窮家庭兒童照顧政策與立法檢視表

政策目標	實施項目內涵	法律條文	法律規範之福利措施
維持生計水準	建構社會安全體系	社會救助法 (#19)	• 低收入全民健康保險
		兒童及少年福利法 (#20)	• 三歲以下兒童醫療補助
		社會救助法 (#10、#18)	• 低收入戶生活扶助、醫療補助
	社會救助維持可接受的生計水準	社會救助法 (#11)	• 低收入戶生活扶助標準
		社會救助法 (#16)	• 低收入戶特殊項目補助及服務
		特境婦女扶助條例(#2)	• 特殊境遇婦女緊急生活扶助
		兒童及少年福利法 (#19)	• 中低收入兒童生活扶助、醫療補助 • 無依兒童適當安置
定期檢討請領資格、給付水準及行政程序	社會救助法 (#4~#6、#13)	• 每年定期辦理低收入戶調查 • 最低生活費至少每三年檢討一次	
累積人力資本	積極協助累積人力資本與資產形成	社會救助法 (#15、#15之1)	• 協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立 • 協助低收入戶自立脫貧，運用民間資源或縣市自行辦理
	保障兒童獲得教育與照顧機會	社會救助法 (#16)	• 低收入戶托兒補助、教育補助

		兒童及少年福利法 (#19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 兒童托育、早期療育及諮詢輔導等服務。</li> </ul>
		特境婦女扶助條例(#2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 特殊境遇婦女子女生活津貼、子女教育補助、兒童托育津貼</li> </ul>
提供專案協助	建立失業給付與社會救助體系的銜接	社會救助法 (#5 之 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 經公立就業服務機構認定失業者，其失業期間得不計算工作收入</li> </ul>
	結合社會救助與福利服務體系，滿足家庭的多元需求	社會救助法 (#16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提供特殊項目救助及服務： <ol style="list-style-type: none"> <li>1.產婦及嬰兒營養補助。</li> <li>2.租金補助或住宅借住。</li> <li>3.房屋修繕補助。</li> <li>4.喪葬補助。</li> <li>5.居家服務。</li> <li>6.生育補助。</li> </ol> </li> </ul>
	針對經濟弱勢之兒童的社會服務應有專案協助	兒童及少年福利法 (#19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對於無力撫育兒童之主要照顧者，予以家庭生活扶助或醫療補助。</li> <li>• 早產兒、重病兒童及發展遲緩兒童之扶養義務人無力支付醫療費用之補助。</li> </ul>
	原生家庭不利兒童身心健全發展時，政府應保護戶或安置	兒童及少年福利法 (#36)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 兒童未受適當之養育或照顧，遭遺棄、虐待、買賣、質押，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體有立即之危險或有危險之虞者，應予緊急保護、安置。</li> <li>• 對於無力撫育兒童之主要照顧者，予以家庭生活扶助或醫療補助。</li> </ul>
促進社會參與	提供多元社會參與管道，豐富其社會資源	兒童及少年福利法 (#19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提供兒童適當之休閒、娛樂及文化活動。</li> </ul>

研究者自行整理

兒童及少年福利法的修正，雖具有宣示兒童及少年作為一個權利主體、強化對兒童及少年的保護措施以及支持家庭功能等時代意義，不過對貧窮兒童照顧之具體條文並不多見，僅有第十九條規定直轄市、縣（市）政府對於無力撫育未滿十二歲之子女者，予以家庭生活扶助或醫療補助，卻未針對「無力撫育」加以定義，亦未規定家庭生活扶助及醫療補助之標準，立法意涵是否有意將貧窮家庭兒童照顧責由社會救助法來加以規範，並未進一步說明，但是社會救助法亦未明文規定，在立法上似欠周延。

社會救助法在 1997 年修正時，雖已明定貧窮線的標準、低收入戶得向戶籍所在地主管機關申請生活扶助（社會救助法第 10 條第 1 項），不過給付標準係由內政部及直轄市政府依照收入差別訂定等級，因而造成直轄市與台灣省各縣市之補助標準差異極大；至於在第十六條授權各級政府得視實際需要及財力，對低收入戶提供產婦及嬰兒營養補助、托兒補助、教育補助、租金補助或住宅借住、房屋修繕補助、住宅服務、生育補助及其他必要之救助及服務，由於未具強制性，更形成各地方政府間提供救助及服務的差異。

至於特殊境遇婦女家庭扶助條例將女性單親家庭所需的扶助措施納入法律保障，對於各項扶助的種類、核發標準等均有明確規定，並對「中低收入家庭」加以定義，其對象為：「家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費用標準二·五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出一·五倍者」。但是兒童局在「三歲以下兒童醫療補助辦法」中，明定「中低收入家庭」在臺灣省各縣（市）為家庭總收入平均未超過其最近一年消費支出 90%（亦即最低生活費的 1.5 倍），北高二直轄市則為家庭總收入平均未超過其最近一年消費支出 80%核計，顯然在兒童照顧的範疇，「中低收入家庭」僅以最低生活費的 1.5 倍計算；由於各項法律間對「中低收入家庭」的定義不同，因而導致基層社政人員政策執行的困擾。

綜上所述，就貧窮家庭兒童照顧的相關法律而言，顯現出我國社會福利法律欠缺整合的情形：在維持生計水準方面，雖然三項法律都有生活扶助的規定，但是各自規範照顧措施，且社會救助法授權各級政府得視實際需要及財力，對低收入戶提供服務，因而各地方政府所提供的照顧項目不一致，標準亦差異甚大；在提供專案協助方面，在兒童及少年福利法有保護、安置服務，社會救助法列有就業服務及特殊項目之服務，特殊境遇婦女家庭扶助條例則有法律訴訟補助及創業貸款，其實仍偏重在金錢的補助；在累積人力資本方面，社會救助法在 2005 年修正後對累積人力資本與資產形成已有較積極的規範，三項法律也都相當重視兒童的教育補助、托育津貼等；至於提供多元的社會參與管道方面，僅在兒童及少年福利法勉強可以找到主管機關應提供兒童適當之休閒、娛樂及文化活動。

### 叁、貧窮家庭兒童照顧政策網絡分析

當代政府面對政策網絡出現的事實，政府與民間部門存在著彼此相互依賴、相互支持或反對的網絡關係，因此應加強政府與民間部門的合作關係，才能有效地管理繁複多元的政策網絡，順利推動公共政策的執行；政府治理如果不能掌握網絡特性，治理能力必然受到挑戰。我國的貧窮家庭兒童照顧政策，除了重視兒童發展需求、加強社會投資、協助累積人力資本與資產形成，以利其家庭脫貧外，在政策的制定與執行上，不但強調跨部會整合提供全方位的服務，要求中央與地方本於府際關係推動社會福利，更鼓勵政府與民間協力合作，以公私夥伴關係提供完善的服務。

本研究為探討貧窮家庭兒童照顧政策落差，以政策網絡的觀點，分析中央政府、地方政府及民間團體三者間互動關係，因此研究概念關係如圖 2-3。

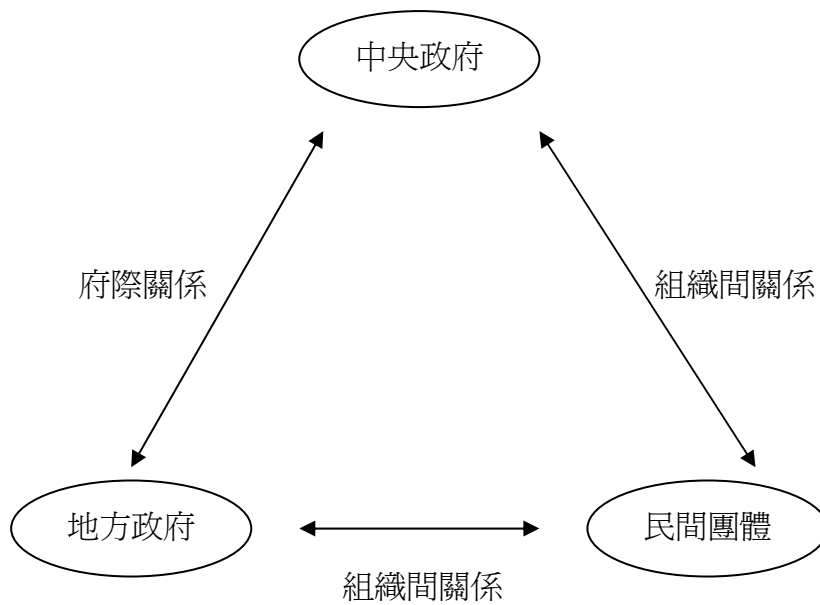


圖 2-3 研究概念圖

就中央政府與地方政府間的互動關係而言，即所謂政府機關或公共部門間的互動關係，各個層級均由許許多多的機構、組織與公務人員所組成，而其彼此間之互動往來，通稱為府際關係（江大樹，2001）。府際關係又可分為「垂直關係」與「水平關係」兩類，垂直關係如中央政府與直轄市政府、縣（市）政府間的相互關係；水平關係則涵蓋同級政府間的水平互動關係、政府機關內各部門間的協調管理等。至於中央與地方政府間之互動關係，亦可分為靜態與動態兩個層面，靜態層面包含權限劃分、法規制度、部門與部門之間的組織結構，和公務員彼此的職位等級關係等；動態層面則包含了政府追求目標與執行政策時，代表各政府部門的官員行為。換言之，府際關係除了從法規制度層面來掌握各級政府的權力與職掌之外，還強調必須透過各層級行政人員的認知與行事風格等，來瞭解組織的意志與行為，同時也重視府際關係間官員的個人非正式互動關係，以及政府和民間部門組織間所形成的政策網絡。

## 一、垂直府際關係

中央與地方政府的關係，猶如「大腦與四肢」，前者的功能在於統籌思維，並將命令傳遞，而後者的職掌則為執行任務，因此中央與地方政府在政策過程中，分別扮演不同的角色：即中央制定政策，地方執行政策。

我國中央與地方政府關係在 1997 年 7 月國民大會三讀通過第四次憲法增修條文後，已產生重大變革，其中最重要者為有關省、縣制度的改變，即完成所謂「精省」的修憲共識；復於 1999 年 1 月通過「地方制度法」、「財政收支劃分法」與「精省條例」等三項法律，對精省後縣（市）政府的自治權限、財政分配等均有重大的影響（秦書彥，2000）。此外，由於世界各國在政治制度的改造方面有朝向「分權化」和「自主化」的趨勢，賦予地方政府更多的治理能力，相較於我國中央與地方政府在社會福利政策的發展，亦有頗多契合之處。

台灣社會福利政策的發展，在 1965 年民生主義現階段社會政策頒布前是以軍公教勞工的照顧為主，到了 1980 年才有較完整的社會福利體系，而有社會保險、社會救助與社會服務的出現，只是當時的社會政策仍然是極小化、片斷的，以及選擇式的；1980 年代的台灣民間社會開始活絡，弱勢團體大量出現，為了爭取社會福利而走向街頭或結盟，也獲致若干成果；至 1987 年解嚴後，國會全面改選、省市長選舉及總統直選，使得我國社會福利政策有了根本的改變，於 1995 年開辦全民健康保險、老年（農）生活津貼等；至於 2000 年 5 月政黨輪替之後，則有社會福利政策綱領的修正，規劃積極性的社會福利政策等（詹火生，2001；林萬億，2002；黃煌雄、趙昌平、呂溪木，2002）。本研究在探討中央與地方政府的互動關係時，選擇 1965 年、1980 年及 2000 年三個時間點分成四個階段來加以分析，採取這三個時間點

的理由是 1965 年政府頒布民生主義現階段社會政策，1980 年社會福利財源將地價稅與土地增值稅改為縣市稅，至於 2000 年則為政黨輪替之因素，中央與地方政府各階段的互動關係分述如下：

(一) 第一階段自台灣光復至 1965 年：中央政府角色消極，福利工作以台灣省政府為主力，縣市政府依賴省府。

此一時期自大陸撤退來台之國民政府，懷著準備反攻大陸的心態，對當時台灣的社會建設並不積極，且台灣社會尚處於戒嚴體制，國會只局部改選，故欲經由民主討論來規劃社會保障及社會福利的可能性，實難以期待。當時國家發展的策略，強調經濟成長，社會福利政策只允許有利於促進經濟成長的政策發展，因此較具指標意義的政策是 1950 年實施勞工保險，繼之則是 1953 年軍人保險，及 1958 年公務人員保險；因此在這期間中央的社會福利支出以軍公教及勞工保險為主，至於針對弱勢者的救助與福利服務經費，則少得不成比例（官有垣、王湧泉，2000），足見中央政府在社會福利施政的角色消極；反觀台灣省政府自 1947 年成立後，訂定一連串的單行法規，成立救濟院及育幼院等，並於院內辦理各種救濟措施，儼然成為台灣地方推行社會救助事業的主力，縣市政府在相關福利及救濟經費則相當依賴省政府的補助。

(二) 第二階段自 1965 年至 1980 年：中央政府仍被動消極，台灣省政府居於主導地位，惟縣市政府財政自主性相對提高。

1965 年政府提出「民生主義現階段社會政策」，強調社會保險、國民就業、社會救助及福利服務等社會安全措施的重要性，在社會立法方面，除了 1973 年訂頒兒童福利法外，並無積極的立法工作或推行具體的福利措施，中央政府仍屬被動消極的作為；然此一階段台灣省政

府依據「民生主義現階段社會政策」指示，訂頒台灣省社會福利基金設置辦法，以地價稅與土地增值稅提撥作為社會福利基金之財源，並據以分配縣市政府執行，因此縣市政府的財政自主性已相對提高；這段期間台灣省政府配合社會福利基金的運用，分期訂定中長期計畫，尤以「小康計畫」的推行，更彰顯台灣省政府居於社會福利的主導地位。

(三) 第三階段自 1980 年至 2000 年：中央政府主導政策與立法，省府功能逐漸弱化，縣市政府政策執行的角色加重。

1979 年高雄美麗島事件帶給台灣社會極大震撼，為消弭與轉移社會抗爭，於 1980 年間快速通過社會救助法、老人福利法與殘障福利法等「福利三法」，足見中央開始重視社會福利立法工作；同年在福利財源的籌措方面起了變革，依據全國行政會議決議將地價稅與土地增值稅改為縣市稅，取消提撥為社會福利基金之財源；另一方面自 1987 年解除戒嚴後，民間力量漸漸覺醒，一些以社會議題為訴求的團體陸續出現，例如殘障聯盟、兒童福利聯盟、勞工陣線、老人福利推動聯盟等，形成社會福利的壓力團體；以及當時反對黨為了拉攏勞工、農民、中產及弱勢階級，也以社會福利為訴求；加之國會全面改選、省市長選舉及總統直選，使得我國社會福利在此政治背景及壓力的推動下有了重大的改變，社會福利政策從過去出自政治菁英的決策，轉為民主的討論、社會團體的壓力及政黨的競爭。在政策宣示方面，1994 年內政部公布「社會福利政策綱領」，取代 1965 年的「民生主義現階段社會政策」，強調經濟與社會均衡、福利要兼顧政府財政、建構以家庭為中心的福利政策，反映政府對社會福利觀點採取類似「新右派」的精神，強調家庭的福利責任，希望與民間共同推動社會福利，進入福利多元主義的福利思潮（賴兩陽，2002）。



在此階段中以 1995 年全民健康保險的開辦最具意義，其次為老年經濟安全的重視，於 1994 年全面施行中低收入老年生活津貼，1995 年開辦老年農民福利津貼，以及規劃國民年金保險等。此外，對就業安全的保障、社會福利服務及社會救助等政策與立法，均有重要的發展，中央的社會福利經費預算也大幅擴充，透過社會福利獎助與補助，主導社會福利的政策執行；然而省政府因受到「財政收支劃分法」修正的影響，在政策執行上已經不再擁有主導地位，及至 1997 年精省而宣告終止；至於縣市政府受到政黨因素的激化，民選縣市首長屢以福利支票作為競選政見，惟受限於財源自主性的不足，仍須仰賴中央政府補助，不過這一階段地方政府政策執行的角色已相對加重。

(四)第四階段自 2000 年政黨輪替至今：中央政府授權地方，地方治理的角色更趨重要。

2000 年五月政黨輪替，陳水扁總統在就職演說提出：「我們要打破過去中央集權又集錢的威權心態，落實『地方能做、中央不做』的地方自治精神，讓地方與中央政府一起共享資源、一起承擔責任（吳松林，2002）。」除了自 2001 年起開始推動社會福利經費設算制度，將多年來逐案向中央申請社會福利補助款，改為整筆分配給地方政府自行編列預算外，加上 2002 年公益彩券盈餘分配地方政府之經費，地方政府因而擁有較多的經費自主權；接著在 2004 年修正「社會福利政策綱領」時，正式納入「積極性」社會福利的政策宣示，強調中央地方分工、公私夥伴關係等政策執行方向，自此中央似已「實質」授權地方，逐步體現中央授權與地方治理的精神。

經由上述的歷史發展分析，可見我國中央與地方政府的府際關係，最主要的

影響因素有二，一為基於職權因素，中央政府依據憲法及有關法律，賦予地方政府職權，推動社會福利政策；其次是自治監督因素，我國中央與地方職權劃分係採均權制，中央居於監督與輔導地位，對地方行使行政及立法監督，在實施地方制度法與精省後，中央與地方政府也希望建立夥伴關係，進行良性競爭與合作。

我國中央與地方府際關係的類型，根據林盈君（2003）從職權與財政兩大面向分析，將中央與地方之府際關係模型分成平等夥伴型、自立自治型、上下行政型與中央扶植型四種類型：

- (一) 平等夥伴型：指地方政府得到中央政府充分授權以及擁有自主財源，地方有權針對地方的需求進行政策的規劃和實施；屬於平等夥伴型的縣市有台北市及高雄市兩直轄市。
- (二) 自立自治型：指地方政府擁有充分授權，雖可依地方需求進行政策規劃，但是卻沒有足夠的財源支持，只能自行開發財源；屬於自立自治型的縣市有台中市、基隆市、新竹市、台南市、嘉義市等五個省轄市及台北、桃園兩縣。
- (三) 上下行政型：指地方政府不但沒有自主權，亦缺少財政自主的能力，其行政能力完全受中央政府的控制，本質上有如中央政府的下屬單位；屬於此一類型者有新竹縣、苗栗縣、南投縣、台中縣、彰化縣、台南縣、高雄縣、嘉義縣等八縣。
- (四) 中央扶植型：指地方政府沒有自主權卻可得到財政補助，中央政府為了控制地方政府的自主能力，而以補助的方式作為達到目的的手段；屬中央扶植型有宜蘭縣、雲林縣、澎湖縣、台東縣、花蓮縣、屏東縣等六縣。

從上述的分類，可發現我國中央與地方府際關係的類型，就職權與財政兩大面向分析，主要仍是取決於地方政府的財政自主性，如兩直轄市受惠於財政收支劃分法，因而能與中央成爲平等夥伴型，省轄市及北部兩大縣都市化程度較高，自主財源稍佳者則爲自立自治型，其餘各縣則分別成爲上下行政型與中央扶植型；惟自 2001 年起政府已推動社會福利經費設算制度，以及 2002 年公益彩券盈餘分配地方政府運用之後，中央與地方府際關係是否產生變化，值得進一步探究。

## 二、水平府際關係

水平府際關係是指同級政府間的互動關係或政府機關內各部門間之協調管理而言。精省前，省（市）間之水平府際關係，因行政首長皆由行政院任命，有府際間之爭議，多由行政院各部會協調或於行政院會議中會商解決（紀俊臣，2003）；台灣省境內各縣市之協調事項，則由台灣省政府負責。精省之後，爲因應地區之需要，則分別設置行政院中部、南部聯合服務中心，藉由資源的調控與分配，使區域內的公共資源（如人力資源、公共設施）及公共服務（警政、消防、社福）的能量，以宏觀調控的角度加以整合配置，使區域內各縣市不至於落差過大（李長晏，2005）。

社會福利政策執行的水平府際關係，顯現於地方政府間的財政規模、人力配置及福利項目及標準的差異。首先就地方政府間的財政規模而言，台灣地區整體地方政府的社會福利發展近年來呈現逐年上昇的趨勢，然在整體往上遞昇的趨勢中，地方政府個別間之社會福利支出比例的差距卻逐漸擴大，造成地方政府在社會福利支出比例差異的影響因素，主要是各地方政府之「財政規模」與「財政自主程度」不同，尤其是台北市之財政規模遙遙領先其他縣市政府（王湧泉，2003）；由於直轄市政府及各縣市政府財政的差異，而形

成區域間福利服務與社會救助內容的不同，勢將造成區域間不公平的現象。

台北及高雄二直轄市受到財政收支劃分法的保障，自有財源較台灣省各縣市為高，就以社會福利經費為例，2004年台北市社會福利地方自籌財源高達99.85%，高雄市亦為98.63%，反觀台灣省各縣市社會福利編列情形，地方自籌財源達八成之縣市僅新竹縣、及新竹市兩縣市，最低為南投縣44.53%，詳見表2-13。至於新竹縣及新竹市兩縣市地方自籌財源達八成之原因，主要是因為新竹縣自行編列敬老福利津貼、生育津貼；新竹市則編列65歲以上老人每人每月3,000元安老津貼補助及婦女生育津貼（每人第1胎1萬5,000元，第2胎2萬元，第3胎以上2萬5,000元），這兩縣市自行編列之福利項目實已嚴重產生預算排擠作用。

至於各地方政府兒童福利經費編列及執行，依據內政部2004年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告顯示，兒童及少年福利經費實際執行數佔該縣市社會福利預算的比率，比率最高者為台南市13.4%，比率低於2%的有南投縣1.14%、新竹縣1.47%及澎湖縣1.82%等三縣，顯見各縣市對兒童福利經費的編列出現極大差異；又若以兒童及少年人口數在2004年佔總人口的23.56%而言，我國各地方政府兒童及少年福利經費的編列顯屬偏低，詳見表2-14。

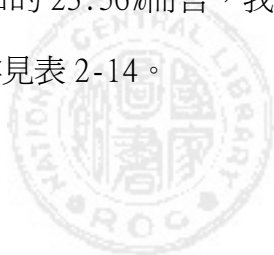


表 2-13 2004 年各地方政府社會福利經費編列一覽表 (單位：千元)

	社會福利經費	中央補助款		地方自籌款	
		金額	%	金額	%
台北市	15,824,038	23,240	0.15	13,499,623	99.85
高雄市	7,754,334	105,975	1.37	7,648,359	98.63
台北縣	7,964,917	2,037,497	25.58	5,927,420	74.42
宜蘭縣	1,620,790	719,748	44.41	901,042	55.59
桃園縣	3,660,779	1,061,863	29.01	2,598,916	70.99
新竹縣	3,536,249	422,828	11.96	3,113,421	88.04
苗栗縣	1,763,719	944,961	53.58	818,758	46.42
台中縣	3,663,766	1,330,722	36.32	2,333,044	63.68
彰化縣	3,152,981	1,293,798	41.03	1,859,183	58.97
南投縣	1,966,643	1,090,874	55.47	875,769	44.53
雲林縣	3,073,312	1,072,872	34.91	2,000,440	65.09
嘉義縣	2,836,177	1,176,999	41.50	1,659,178	58.50
台南縣	3,890,789	1,325,972	34.08	2,564,817	65.92
高雄縣	3,633,333	1,256,251	34.58	2,377,082	65.42
屏東縣	3,100,267	1,461,555	47.14	1,638,712	52.86
台東縣	1,380,963	694,613	50.30	686,350	49.70
花蓮縣	1,718,922	865,085	50.33	853,837	49.67
澎湖縣	994,552	526,667	52.96	467,885	47.04
基隆市	1,824,277	527,237	28.90	1,297,040	71.10
新竹市	1,268,256	218,575	17.23	1,049,681	82.77
台中市	2,233,334	489,704	21.93	1,743,630	78.07
嘉義市	646,342	321,509	49.74	324,833	50.26
台南市	1,162,525	514,541	44.26	647,984	55.74

資料來源：內政部九十三年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效  
考核報告 (<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>)

表 2-14 2004 年北高二市及台灣省各縣市兒少福利經費編列一覽表 (單位：千元)

縣市別	總人口數	兒少人口	%	社會福利經費	兒少福利經費	%
台北市	2,619,022	559,893	20.9	15,824,038	1,239,433	7.83
高雄市	1,512,746	338,867	22.4	7,754,334	296,777	3.83
台北縣	3,714,873	864,936	23.3	7,964,917	423,630	5.32
宜蘭縣	461,978	114,760	24.8	1,620,790	65,880	4.05
桃園縣	1,859,220	496,243	26.7	3,660,779	165,420	4.52
新竹縣	471,219	130,283	27.7	3,536,249	51,946	1.47
苗栗縣	560,863	135,510	24.2	1,763,719	49,345	2.80
台中縣	1,528,258	413,587	27.1	3,663,766	302,604	8.26
彰化縣	1,316,453	317,569	24.1	3,152,981	162,799	5.16
南投縣	538,254	123,784	23.0	1,966,643	22,396	1.14
雲林縣	738,158	176,195	23.9	3,073,312	76,700	2.50
嘉義縣	557,346	118,984	21.3	2,836,177	77,270	2.72
台南縣	1,105,567	239,801	21.7	3,890,789	157,207	4.04
高雄縣	1,239,133	274,174	22.1	3,633,333	194,664	5.36
屏東縣	899,460	212,956	23.7	3,100,267	174,578	5.63
台東縣	239,870	56,660	23.6	1,380,963	35,012	2.54
花蓮縣	348,539	83,498	24.0	1,718,922	91,783	5.34
澎湖縣	91,871	19,249	21.0	994,552	18,121	1.82
基隆市	392,250	93,737	23.9	1,824,277	41,519	2.28
新竹市	387,861	100,530	25.9	1,268,256	49,345	3.89
台中市	1,024,171	281,300	27.5	2,233,334	154,324	6.91
嘉義市	270,693	67,374	24.9	646,342	35,600	5.51
台南市	755,536	176,021	23.3	1,162,525	155,823	13.40

資料來源：內政部九十三年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效  
考核報告 (<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>)

其次，在人力配置方面，過去我國為四級政府體制，精省後，縣（市）即為我國實質上第一級地方自治團體，縣市政府理應與直轄市政府享有同等之財政權、組織權與人事權（陳華昇，2002），但是直轄市與縣市間仍存有相當大的差距，如直轄市向來享有優渥的人員編制與財政收入，一級單位主管列十三職等，除警政、人事、主計、政風室單位首長之外，均為政務官，而縣市政府之一級單位主管除職等較直轄市低之外，僅有二分之一得以機要職任用。又依據地方制度法之規定，直轄市政府及縣（市）政府之組織員額除了組織結構不同外，另以總額控管方式明定各直轄市、縣（市）政府的員額總數，以人口數最多的台北縣而言，其總員額僅4,154人，而台北市之法定員額可達15,400人，高雄市為6,500人，可見直轄市及各縣市人力配置的差異（行政院研考會，2006）。

地方政府之組織，在1999年法制化之後，地方政府可以訂定自治條例，組織較過去更富彈性，但是編制員額仍須受行政院的員額管制，因此成長幅度有限。直轄市政府及各縣（市）政府社會福利工作人力，依據2004年地方政府社會福利績效考核統計資料顯示，各地方政府社會局編制人力計有740名，但約聘僱人力達1,005名；社工督導有109名、社工員696名、社福員69名，社工人力計有874名，詳如表2-15；至於辦理兒童及少年福利工作之現有人力，社政人力有223名，社工人力264名（內政部兒童局，2005），詳如表2-16。就整個社政人力而言，近十年社政業務已大幅擴增，但編制人員卻未能同步增加，為了推動社會福利工作，只好依賴非正式編制人員充任，造成約聘僱人力超過編制人數的怪現象，如表2-15所示，僅台北市、高雄市及台中市三個地方政府的約聘僱人力未超過編制人數，其餘各縣市約聘僱人力的比率均超過社政人力的50%，顯然並非正常的組織人力配置狀態。

表 2-15 各地方政府 2004 年社會福利人力一覽表

縣市別	編制	約聘僱	約聘僱 比率	合計	社工 督導	社工員	社福員	合計
台北市	201	172	46.1	373	30	172		202
高雄市	86	33	27.7	119	4	67		71
台北縣	42	83	66.4	125	6	52	9	67
宜蘭縣	11	21	65.6	32	2	17		19
桃園縣	28	48	63.1	76	5	33		38
新竹縣	15	23	60.5	38	4	14		18
苗栗縣	17	34	66.6	51	5	21		26
台中縣	23	107	82.3	130	4	42		46
彰化縣	25	31	55.3	56	4	21		25
南投縣	22	23	51.1	45	2	14		16
雲林縣	20	30	60.0	50	4	22		26
嘉義縣	25	41	62.1	66	3	17	3	23
台南縣	23	52	69.3	75	4	29	2	35
高雄縣	38	90	70.3	128	14	51	43	108
屏東縣	25	39	60.9	64	4	29		33
台東縣	16	25	60.9	41	1	11	2	14
花蓮縣	21	24	53.3	45	1	17		18
澎湖縣	10	10	50.0	20	1	6	1	8
基隆市	14	29	67.4	43	1	13		14
新竹市	20	23	53.4	43	4	18	1	23
台中市	24	22	47.8	46	4	11		15
嘉義市	16	18	52.9	34	1	5	5	11
台南市	18	27	60.0	45	1	14	3	18
合計	740	1005	57.6	1745	109	696	69	874

資料來源：依據 2004 年地方政府社會福利績效考核基本資料整理。



表 2-16 2004 各縣市政府辦理兒童及少年福利工作人力一覽表

縣市別	科、課(股)名稱	社會行政人力	社會工作人力(含 約聘僱)
合計		223	264
台北市	兒童婦女福利科(兒童股) 少年福利科(15)	34	15
高雄市	兒童婦女福利股(第五科)	25	32
台北縣	兒童少年婦女福利課	26	30
宜蘭縣	福利服務課	-	3
桃園縣	婦幼福利課	8.5	9.5
新竹縣	婦幼福利課	3.5	5
苗栗縣	社會福利課	3.5	5.5
台中縣	婦幼福利課	6	30
彰化縣	婦幼福利課(兒童青少年 組)	4	8
南投縣	婦幼福利課	5	9
雲林縣	婦幼及少年福利課	3	17
嘉義縣	社會福利課	5.4	6
台南縣	社會福利課	3	5
高雄縣	社會福利課(婦幼青少年 館)	3	38
屏東縣	社會福利課	2	1
台東縣	婦幼福利課	2	1
花蓮縣	婦幼福利課	6	12
澎湖縣	社會福利課	0.2	1.5
金門縣	社會行政課	1	1
連江縣	社會行政課		
基隆市	社會福利課		
新竹市	婦幼福利課		
台中市	婦幼福利課	4	15
嘉義市	社會福利課	3	6
台南市	兒童少年福利課	7	4

資料來源：內政部兒童局網站

### 三、公私部門關係

隨著社會福利朝向多元發展，過去由政府單一規劃與執行社會福利政策的情況，已逐漸轉變為政府與民間部門共同合作的模式。近年來，民間部門在政策的議題倡導、規劃、合法化、以及執行上的重要性逐漸突顯，與政府之間的互動關係日益複雜，再加上政策過程中不同行動者的參與，形成一個動態的社會福利政策網絡 (李翠萍，2005)。社會福利政策網絡的形成，政府與民間部門可說是最主要的組成份子，而且二者之間類似「互相競爭的夥伴」般複雜的互動關係，更是政策網絡運作的關鍵，但是若沒有其他網絡成員的參與互動，單靠二者也很難達成目標。簡言之，沒有任何一個網絡成員能夠獨立完成目標，而政策網絡成員之間的互動過程、互動模式、整合的程度、共識的達成等等，都會影響到政策的制定與執行，因此，深入了解網絡成員的互動過程以及資源的互換，將有助於了解社會福利政策的執行過程。

我國的兒童福利在政府遷臺以前，係以民間的社會慈善事業為主；遷臺以後，隨著社會保險立法的通過，政府開始重視社會福利工作，但其業務僅以孤兒院等救濟性業務為主，民間的社會慈善事業相對之下顯得較為蓬勃 (李淑容，1998；詹火生等，2002)；然而當時的民間社會慈善事業大部分是由教會支持，採取自辦福利機構的方式提供服務，與政府部門互動的機會極少。至於政府委託民間辦理福利服務方案，始於 1973 年臺北市政府社會局委託臺北市家扶中心辦理兒童寄養家庭服務，台灣省政府亦於 1984 年委託家扶基金會辦理各縣市兒童寄養家庭服務。直至 1990 年後，由於福利國家發展的轉折，民間團體的重要性受到注意，內政部為了鼓勵各級地方政府辦理各項社會福利服務，因而訂頒「內政部加強推展社會福利獎勵作業要點」，透過獎 (補) 助經費的方式結合民間團體推動社會福利政策與措施 (郭靜晃，2004)。中央政府更於 1994 年訂頒「社會福利政策綱領實施方案」，規

定「福利服務的提供，採取補助、委辦、公設民營等方式，由政府支援經費與設施，透過民間組織提供多樣化及合適的服務」，自此政府與民間合力推動福利服務，已邁向一個新的紀元。

民間團體依其組織章程可分為全國性團體及地方性團體，根據歷年推展兒童福利服務補助作業要點規定，如屬直轄市或縣（市）政府立案或受其委託之民間團體，須向地方政府提出申請，經審核符合規定再函送內政部兒童局核辦；至於全國性之民間團體及受兒童局委託辦理業務之各級立案民間團體，可直接向兒童局提出申請，但是若與直轄市、縣（市）合作辦理之地方性活動之補助計畫，亦應由地方政府核轉。

政府與民間部門的財務供輸性質，其互動關係可分為贊助、協助、合夥、委辦及購買等五種類型（施教裕，2001），但不論是何種性質的政府財源，政府總會附帶要求民間單位提出如年度工作計畫、經費預算書、社會問題的調查和需求評估、服務目標、服務方案的推動步驟及方法、預期的服務績效和成本效益分析等要求。鑒於上述歸類是以靜態的類別呈現，尚無法勾勒出動態互動關係與模式，因此，Najam (2000) 採取雙向互動的研究途徑，分析政府與民間部門的複雜動態互動關係，以個別組織的偏好策略與目的為主要解析概念，提出四種互動關係，包括合力生產 (cooperation)、對立 (confrontation)、互補 (complementarity) 及協同生產 (co-optation) 等四種類型；此外，官有垣 (2003) 則指政府與民間部門的互動關係宜聚焦在「雙方交會結果」的關係類型上，而非僅關注某一方對另一方的態度或策略而已，因此提出政府與受委託單位間的兩種關係模式，一為「夥伴關係」，另一是「市場關係」，夥伴關係模式 (the partnership model) 強調政府與受委託單位經由平等且互惠的長期「合作關係」，促進社會福利系統的最大產量，並在委託過程中以協商、交涉等方式增進服務系統的穩定與維持；相對地，市

場關係模式 (the market model) 則主張政府在追求效率與效能的目標下，鼓勵受委託單位間經由「似市場機制」的彼此競爭，以降低服務成本，提高服務產出，並立基於委託價格選擇委託對象。

#### 肆、公部門貧窮家庭兒童照顧措施

我國貧窮家庭兒童照顧政策，自 1945 年台灣光復至 1965 年（民生主義現階段社會政策公布實施），這段期間接近「放任式」的貧窮家庭兒童照顧，當時係處於戒嚴體制，國會也只局部改選，此一階段社會福利政策的發展目標偏重在兩個重點，一是配合經濟發展，以確保工業發展過程所需健康勞動人口；二是為維繫政府體制運作所需的軍公教人力（黃煌雄、趙昌平、呂溪木，2002）。在貧窮家庭的兒童照顧方面，仍依據 1943 年制定的「社會救濟法」規定，若兒童無力生活者始得予以救濟，最初對兒童的救濟方式主要是以育幼院內救濟為核心，即是貧窮家庭兒童照顧等同於育幼院收容照顧。

「貧童生活補助計畫」最早可追溯至 1959 年的貧苦兒童家庭補助制度，該計畫由省立台北、台中育幼院試辦院外貧童生活補助制度，每年兩院共編列補助名額 300 名，凡撫養十二歲以下子女五人以上之貧苦家庭，自第五個子女給予家庭補助，每半年一期，期滿若接受補助之原因未消失，則可以繼續申請補助（孫健忠，1993）。當時政府的社會福利係以救濟事業為重心，以救災救荒為主，政府施政認為國家應減少扮演照顧兒童的角色，貧窮問題被視為個人及家庭的問題，只能依賴傳統社會支持網絡解決。

我國自 1965 年起依據民生主義現階段社會政策的實施，在七大工作項目的「社會救助及福利服務」中，明列改善公私立救濟措施，救助貧苦老幼人民維持最低生活，並鼓勵公私企業民間團體擴建兒童福利措施等；台灣省政府於 1972

年底推動小康計畫，以消滅貧窮為施政目標，除了擴大救助、收容、安養，使一級貧民全部獲得安置外，並加強輔導貧戶適齡兒童入學等措施（白秀雄，1987）。復於 1971 年三月台灣省政府頒布「台灣省改善貧民生活四年計畫」，開辦家庭補助，以一級貧戶為限，每戶以戶長為對象，每月發給 200 元，每增加一人加發 100 元（孫健忠，1993）。1973 年我國完成了兒童福利法的制定，更加強了政府對兒童的照顧責任；至於貧窮家庭兒童生活扶助，自 1974 年起由各縣（市）政府配合人口政策統一規定第二款低收入戶戶內十五歲以下兒童（每戶限兩名）每人每月發給家庭補助費 1,300 元，1994 年除了第二款低收入戶每月每戶 3,800 元外，又增加第三款低收入戶戶內十五歲以下兒童（每戶限兩名）每人每月發給家庭補助費 1,400 元（唐啓明，1996）。自 1974 年起針對貧窮家庭兒童生活補助費的發放，對貧童照顧的意義相當重大，也開啓了「人力資本論」的救助觀點。有關台灣省低收入兒童生活補助演變情形詳見表 2-17。

綜合我國貧窮兒童照顧福利措施的演變，自 1980 年社會救助法公布後，社會救助政策的發展邁向制度的建立，社會救助由消極救濟轉而積極協助自立，1990 年實施低收入戶健康保險，使低收入戶的醫療由救助轉為保險的方式，對貧窮家庭兒童的健康照顧是一大突破；在 1993 年修訂兒童福利法，政府所提供的福利措施朝著家庭維繫與家庭重塑方向著手，並針對特殊群體加強處遇，以保障兒童與家庭之權益；在貧窮兒童照顧措施上，貧窮家庭兒童享有生活扶助、教育補助、醫療補助及托育津貼等福利，部分縣市更試辦財產形成方案或第二代脫貧方案，以更積極的方式協助低收入戶早日脫離貧窮。

表 2-17 台灣省低收入兒童生活補助演變情形整理表

時間	法律 (計畫) 名稱	計畫內容
1943	社會救濟法	育幼院收容照顧
1959	貧苦兒童家庭補助制度	由省立台北、台中育幼院試辦院外貧童生活補助
1971	台灣省改善貧民生活四年計畫	開辦家庭補助，以一級貧戶為限，每戶以戶長為對象，每月發給 200 元，每增加一人加發 100 元
1974	貧苦兒童家庭補助	第二款低收入戶戶內十五歲以下兒童 (每戶限兩名) 每人每月發給家庭補助費 1,300 元
1989	貧苦兒童家庭補助	調整為每人每月發給家庭補助費 1,500 元
1991	貧苦兒童家庭補助	調整為每人每月發給家庭補助費 1,600 元
1994	貧苦兒童家庭補助	第二款低收入戶每戶每月 3,800 元，第二款低收入戶戶內十五歲以下兒童每人每月發給家庭補助費 1,600 元，第三款低收入戶戶內十五歲以下兒童 (每戶限兩名) 每人每月發給家庭補助費 1,400 元
1997	兒童生活補助費	第二款低收入戶每戶每月 4,000 元，第二款低收入戶戶內十五歲以下兒童每人每月發給家庭補助費 1,600 元，第三款低收入戶戶內十五歲以下兒童每人每月發給家庭補助費 1,400 元 (自 1996 年取消 2 名限制)
1999	兒童生活補助費	第二款低收入戶每戶每月 4,000 元，第二、三款低收入戶戶內十五歲以下兒童每人每月發給家庭補助費 1,800 元

研究者自行整理

由於我國現行貧窮家庭兒童照顧政策的實施，涉及社會救助法、兒童福利法及特殊境遇婦女家庭扶助條例等相關法律的規定，執行上係由各地方政府編列預

算辦理，因此目前各地方政府提供貧窮家庭兒童照顧的項目及標準差距越來越大。綜合兒童及少年福利法、特殊境遇婦女家庭扶助條例及社會救助法等三項法律的規定，貧窮家庭兒童照顧應辦理項目至少有生活補助、托育津貼、傷病醫療補助、教育補助、產婦及嬰兒營養補助以及居住服務等項目。我國社會救助雖以現金給付為原則，不過為了維持家庭基本的生活使兒童留在親生家庭中，其家庭生活扶助措施主要分直接與間接兩種方式，直接的補助是由政府直接撥錢給兒童的主要照顧者；間接補助包括全民健康保險費的補助、免繳所得稅或學雜費減免等。以下將政府部門的貧窮家庭兒童照顧分為直接補助和間接補助兩大類加以說明：

## 一、直接補助

### 1. 低收入戶兒童生活補助

台灣省各縣市符合第一款低收入戶補助標準者，每人每月發給家庭生活補助費 7,100 元，符合第二款之低收入戶補助標準者，每戶每月發給家庭生活補助費 4,000 元，另符合第二、三款之低收入戶補助標準者戶內十五歲以下兒童每人每月發給生活補助費 1,800 元。台北市則將低收入戶分成五類（0-4 類），第 0 類兒童每人每月可領取 11,625 元，惟如果是家中的第三口只能領取 8,719 元。第一類兒童每人每月可領取 8,950 元家庭生活扶助費，第二類家庭全戶可領取 4,813 元家庭生活扶助費，家中如有 18 歲以下兒童或青少年，每增加一口，該家戶增發 5,813 元家庭生活扶助費。第三類家庭中如有 18 歲以下兒童或青少年，每增加一口，該家戶則可增發 5,258 元家庭生活扶助費。至於第四類家庭，若家戶內有 6 歲至 18 歲兒童或青少年，每增加一口，該家戶增發 1,000 元家庭生活扶助費。6 歲以下兒童，每增加一口，增發 2,500 元家庭生活扶助費。高雄市與台灣省各縣市較相似，符合第一類低收入戶補助標準者，每人每月發給家庭生活補助費 8,828 元，符合第二類

之低收入戶補助標準者，每戶每月發給家庭生活補助費 4,000 元，另符合第二、三類之低收入戶補助標準者戶內十五歲以下兒童每人每月發給生活補助費 1,800 元。由此可知，在社會救助體系之下的低收入家庭兒童，可獲得的經濟扶助為第一款戶內兒童的生活補助費以及第二、三款之戶內十五歲以下兒童的生活補助費，低收入戶兒童及少年生活補助標準如表 2-18。

表 2-18 低收入戶兒童及少年生活補助金額一覽表

省市別	低收入戶別	家庭生活補助	兒童生活補助	就學生活補助
台灣省		最低生活費標準 9,210 /人/月	15 歲以下	高中職以上在學
	第一款	7,100/人/月	(不再區分兒童生活補助及就學補助)	
	第二款	4,000/ 戶/月	1,800/人/月	4,000/人/月
	第三款	0	1,800/人/月	4,000/人/月
台北市		最低生活費標準 14,377 元/人/月	18 歲以下兒童及少年	18 歲以上在學
	第 0 類(消費性支出=0%)	11,625 元/人/月；第 3 口(含)以上 8,719 元	(不再區分兒童生活補助及就學補助)	
	第 1 類 (<=10%)	8,950 元/人/月	(不再區分兒童生活補助及就學補助)	
	第 2 類 (<=40%)	4,813 元/戶/月	5,813 元/人/月	4,000/人/月
	第 3 類 (<=55%)	0	5,258 元/人/月	4,000/人/月
	第 4 類 (<=60%)	0	1,000 元/人/月 (6 歲以下每口 2,500 元)	4,000/人/月
高雄市		最低生活費標準 10,072 元/人/月	15 歲以下孤苦兒童	高中職以上在學
	第一類	8,828 元/人/月	(不再區分兒童生活補助及就學補助)	
	第二類	4,000 元/戶/月	1,800/人/月	4,000/人/月
	第三類	0	1,800/人/月	4,000/人/月

資料來源：內政部內政統計月報。



就低收入戶兒童生活補助而言，台北市與台灣省各縣市、高雄市之間的差異如下：

- (1) 低收入戶等級劃分不一致：台北市將低收入戶分成五類，其第 0 類之資格相當於台灣省各縣市及高雄市之第一款(類) 低收入戶，第一、二類之資格相當於台灣省各縣市及高雄市之第二款(類)，第三、四類之資格相當於台灣省各縣市及高雄市之第三款(類)，在同樣的政策與法律之下，地方政府執行時，其分類等級在台北市與台灣省及高雄市之間卻有不同的名稱，凸顯中央政府未能加以整合、地方政府間缺乏協調之現象。
- (2) 生活扶助標準不同：台北市第 0 類兒童每人每月可領取 11,625 元，(第三口 8,719 元)，第一類兒童每人每月可領取 8,950 元，第二類家庭中如有 18 歲以下兒童或青少年，每人每月發給 5,813 元，第三類家庭中如有 18 歲以下兒童或青少年，每人每月發給 5,258 元家庭生活補助費，各類生活扶助金額均比台灣省各縣市及高雄市之標準高出許多，顯示不同地區的貧窮兒童已遭致相對剝奪的事實。

## 2. 中低收入戶兒童生活扶助

目前各地方政府辦理中低收入戶兒童生活扶助的項目與標準不一，台北市辦理育兒補助，補助六歲以下之中低收入戶兒童每人每月 2,500 元；並辦理困苦失依兒童少年扶助，協助中低收入戶之危機家庭兒童少年經濟補助，符合其補助要件者，每人每月 5,813 元，以補助六個月為限；高雄市辦理清寒家庭子女生活教育補助，符合其補助要件者，每人每月 1,800 元；台灣省各縣市除花蓮縣每人每月 1,800 元、台東縣每人每月 1,600 元、桃園縣及台中縣每人每月 1,500 元，其餘各縣市每人每月均為 1,400 元，詳如表 2-19。

從中低收入戶兒童生活扶助標準表可以發現各地方政府對貧窮兒童照顧的差異如下：

- (1)補助項目名稱各異、標準不同：台北市針對中低收入戶兒童生活扶助又區分為困苦失依兒童少年生活補助及育兒補助兩類，又台灣省各縣市大部分以每人每月 1400 元的標準編列，顯然是受到地方財源的影響所致。
- (2)申請條件不一：台灣省各縣市的發放條件除要符合家庭總收入平均未達當年度最低生活費標準 1.5 倍之規定外，另限制兒童需父母雙亡，一方死亡、失蹤，或因重病、服刑，其他監護人無力撫育之條件使能領取；高雄市則將家庭總收入平均未達當年度最低生活費標準放寬至 2.5 倍；台北市卻以家庭總收入未達消費性支出 80%；顯見中低收入戶兒童生活扶助體制的混亂。

表 2-19 中低收入戶兒童及少年生活補助金額一覽表

省市別	補助項目	補助對象	補助金額	條件限制
台灣省	生活扶助	18 歲以下兒童及少年	花蓮縣 1800 元/人/月 台東縣 1600 元/人/月 桃園縣 1500 元/人/月 台中縣 1500 元/人/月 其他縣(市)1400 元/人/月	家庭總收入平均未達當年度最低生活費標準 1.5 倍；父母雙亡；一方死亡、失蹤；因重病或服刑中，其他監護人無力撫育者
台北市	育兒補助	6 歲以下兒童	2500 元/人/月	家庭總收入未達消費性支出 80%
	困苦失依兒童少年生活補助	18 歲以下兒童及少年	5813 元/人/月	家庭總收入未達消費性支出 80%；父母雙亡或其他監護人無力撫育者
高雄市	單親家庭清寒家庭子女生活教育補助	18 歲以下兒童及少年	1800 元/人/月	家庭總收入平均未達當年度最低生活費標準 2.5 倍；父母雙亡，其他監護人無力撫育者

資料來源：內政部兒童局及各地方政府社會局網站

### 3. 低收入兒童托育津貼

目前大部分縣市政府辦理低收入戶、寄養家庭、特殊境遇婦女家庭、原住民家庭就讀托兒所、幼稚園之兒童，發給每人每月一千五百元托育津貼，以協助弱勢家庭子女獲得適當的托育，促進身心與人格的健全發展；臺北市則針對低收入戶經評估屬危機家庭的兒童，有免費托兒措施，低收入兒童就托於立案托兒所、幼稚園或兒童托育中心之費用可申請 3,500 元至 6,000 元不等之補助。至於幼兒教育券的發放，係為補助滿五足歲就托於已立案私立托兒所及幼稚園之幼兒，每人每一學年補助新台幣一萬元，因為低收入兒童托育津貼一年的補助數額已超過幼兒教育券之數額，因此不能重複領取補助。由於兒童托育津貼發放對象僅限低收入戶、寄養家庭等兒童，受益人數相當有限，因此為照顧中低收入戶學齡前幼童之受教權益，減輕家庭經濟負擔，行政院已核定自 2004 年一月起開辦中低收入幼童托教補助，凡中低收入家庭年滿五足歲之幼童就讀幼稚園、托兒所者，每人每學期最高可領取補助新台幣六千元之托教補助，該計畫將視推動效益檢討並逐年編列經費擴大到二歲以上之中低收入戶幼童。

### 4. 低收入子女教育補助

社會救助法第十六條規定中央及直轄市、縣(市)主管機關得視實際需要及財力，對低收入戶提供特殊項目救助及服務，其項目例如低收入戶子女教育補助、低收入戶子女獎助金、低收入戶子女就學交通補助等，均由各縣市自行訂定項目及標準。

## 二、間接補助

### 1. 低收入戶兒童醫療補助

依據全民健康保險法及社會救助法之規定，政府全額補助低收入戶參加全民健康保險所需之保險費外，對於低收入戶之傷病患者、患嚴重傷病所需於全民健康保險不給付之醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者，亦均予以補助，根據內政部兒童局的統計 2003 年獲有全民健康保險醫療補助的低收入兒童計有 37,782 人。此外，內政部兒童局自 2001 年起，開辦低收入戶暨弱勢兒童醫療補助，對象是未滿十二歲之低收入戶兒童，或領取中低收入兒童生活扶助資格者、特殊境遇婦女家庭中未滿六歲之兒童、兒童保護個案、安置於立案之公私立育幼機構及寄養家庭之兒童及其他經評估有必要補助之兒童，補助項目包括水痘疫苗注射、全民健康保險未涵蓋之發展遲緩兒童評估費及療育訓練費等。根據學者研究這些兒童醫療補助，可預防許多家庭陷於貧窮的困境或減輕貧窮家庭的醫藥負擔，也保障了兒童的福祉，對減低兒童貧窮效果最有幫助（王永慈，2002）。

### 2. 低收入戶就學費用減免

依據社會救助法第十六條及低收入戶學生就學費用減免辦法之規定，針對就讀國內公立或已立案之私立高級中等以上學校學生，在法定修業年限內，符合社政機關核定有案之低收入戶內學生，給與全部學、雜費，或全部學分費、學分學雜費之減免。就讀國民中、小學或直轄市及縣（市）主管教育行政機關設立或核准立案之高級中等學校，其減免之規定，由該管主管教育行政機關另定之。就讀國立之國民中、小學者，其減免依所在地主管教育行政機關規定辦理。

## 伍、民間部門之貧窮兒童照顧措施

所謂「民間團體」，泛指依人民團體法籌組之職業團體、社會團體和政治團體，以及依法成立之各類財團法人。這些民間團體都是由志趣相同的一群人，或捐募一定的基金，基於共同理想、目標，或共同利益，為達一定目標而籌組設立，團體雖各有其特殊性，但均具有中介性、社會性及地緣性功能（郭靜晃，2004）。民間部門參與兒童福利服務之方式，有由民間團體自辦福利機構提供服務者、也有由政府提供設備或經費委由民間團體提供服務者，或由民間團體提供財源委由政府設立之福利機構辦理福利服務等三種方式（王國聯，1994）。一般而言，以自辦福利機構及接受政府委託為主要服務方式。

民間團體參與社會福利服務，可以彌補政府科層體制上的限制，在福服務的提供上較具彈性和創新，更可從事實驗性的方法尋求有效的服務提供（萬育維，1992）。為補充政府功能之不足，台灣地區民間兒童福利機構提供的福利服務，主要有下列四大類（郭靜晃，2004）：

- 一、支持性兒童福利服務：兒童保護、未婚媽媽的服務、兒童及家庭諮詢服務、衛生保健諮詢服務、心理衛生工作、諮商與輔導。
- 二、補充性兒童福利服務：托育服務、醫療補助、醫療服務、經濟扶助、家務員服務。
- 三、替代性兒童福利服務：寄養服務、兒童收養、兒童安置與收容等服務。
- 四、其他兒童福利服務工作：例如，保母訓練、保育人員訓練。

以兒童照顧為宗旨的民間團體對於台灣兒童福利的發展具有重要影響，除了社會團體提供的服務外，基金會對兒童福利的促進貢獻更為卓著，其中服務組織最具規模者為 1950 年成立的基督教兒童福利基金會（現已更名為台灣兒童暨家庭扶助基金會，簡稱家扶基金會），1964 年五月在台中成立第一個「家庭扶助中

心」(Family helper project)，辦理貧童經濟救助方案，這項業務已成為家扶基金會在台灣發展的核心業務；此後到 1970 年代初期，「家庭扶助中心」相繼於台灣各縣市及澎湖、金馬外島成立。台灣家扶基金會的服務內容如下：

### 一、經濟扶助

在經濟扶助方面，主要係透過「認養制度」及「助學認養」方式募集社會資源，協助家境貧困之家庭經濟獲得改善。認養人除每月為兒童提供固定的經濟幫助之外，還可以藉著匯寄禮金、書信聯絡、訪問探視等方式來關懷、了解兒童的身心發展狀況。該會在 2005 年提出 55 年服務成果簡報中，統計 55 年來已經幫助了 169,551 名國內外貧困兒童自立更生（國內貧童 132,669 名，國外貧童 36,882 名），正在扶助國內外貧困兒童計有 61,416 名（國內 36,069 名，國外 25,347 名），已經救援 11,344 名受虐兒童，曾經照顧 11,023 名寄養兒童，追蹤輔導 20,298 名中輟學生，訓練 26,269 名家庭保姆，為發展遲緩兒童早期療育服務提供個案管理服務 4,367 件、日托服務 507 人。此外，基金會每年的年度預算約有二十五至二十七億元（台灣家扶基金會，2006）。

### 二、輔導性服務

藉由社會工作專業方法的規劃，投入專業社會工作人員與藉助義工人力，以結構性的輔導活動來協助扶助的兒童及其家人，獲得心理支持、學習方法與生活知能的提升。實施方式有團體輔導、課業輔導、衛生暨營養輔導、兒童圖書館服務益智活動及社區親職教育講座等。

### 三、育樂性服務

該會為使扶助兒童，不因為其家庭的經濟劣勢，而喪失與一般兒童相同的成

長學習經驗，各家庭扶助中心辦理各類行的育樂性服務，以培養兒童良好的休閒習慣，激發其想像力、創造力，並增進其群性發展，充實成長經驗。經常舉辦的活動包括：社區育樂活動、才藝班隊活動、營隊活動等。

家扶基金會能在最少阻礙情況下，在台灣提供兒童福利服務給有需要的兒童及家庭，並擴展其組織力量的理由，是因為它所追求的目標乃在滿足人類需求的使命感而非政治性的（官有垣、邱瑜瑾，2000），另一因素是由於縣市政府只有能力扶助部分貧窮兒童的情況下，使家扶基金會在貧窮家庭兒童照顧服務上扮演重要的角色，充分提供了補充政府不足的功能。

除了家扶基金會外，1964年世界展望會在臺灣設立辦事處，台灣世界展望會正式成立，其主要創立宗旨是以耶穌基督的愛與精神來幫助那些生活在全省山地、沿海、離島、都市的山地兒童、家庭、及其他所需要幫助的人。早期臺灣世界展望會是會員國中的「受助會員國」，其組織計畫與經費，都需受世界展望會總會的審核及管理，服務方式與理念也來自總會，而服務對象及實際的施行狀況則基於「當地居民最清楚自己的需求」的原則之下，由臺灣世界展望會自行決定；隨著臺灣經濟富裕，1992年臺灣世界展望會轉型為「資助國」（胡婉雯、邱從甯，2005），尤以自1990年開始舉辦「飢餓三十」活動，每年為全球緊急救援工作籌募款項，救援的對象包含飢荒中的兒童、街頭遊童、愛滋孤兒及戰火下的兒童等。

另有純粹由本土資源成立的兒童福利聯盟文教基金會，於1991年12月成立，兒童福利聯盟基金會是一公益性的非營利組織，非由特定財團企業支持，沒有宗教色彩，是以社工專業為基金會發展之基礎，兒福聯盟成立之初，以推動修法為首要工作，將兒童福利工作由微視面的服務，推昇到鉅視面的關注，具體檢視兒童福利環境與制度，並發揮倡導與監督功能，開啓兒童團體從事倡導工作之模式。

另一方面，兒福聯盟從發現的社會問題中，建構新的服務輸送模式，並推展到其他縣市，滿足許多兒童與家庭之需求（王育敏，2005），目前兒童福利聯盟提供的服務方案包括：收出養服務、單親家庭服務、失蹤兒童協尋服務及強制性親職教育等。



## 第三章 研究設計

本研究係探討貧窮家庭兒童照顧政策落差之研究，本章著重在研究設計，分別以「研究概念架構的建構」、「研究方法的選取」、「研究對象與選樣方法」、「研究工具與資料分析方法」及「研究倫理的考量」等節加以說明。

### 第一節 研究概念架構的建構

依據本研究文獻檢閱的結果，解析「貧窮家庭兒童照顧政策落差」的主要概念，係透過中央、地方政府及民間團體三者間互動關係及其相關重要影響因素，以勾勒出中央、地方政府及民間部門對貧窮家庭兒童照顧政策之認知與執行落差，本研究架構如圖 3-1。

在貧窮兒童照顧政策的推動上，中央政府負責社會福利政策的研擬、法律的訂定與修訂、員額基準控管、經費分配、溝通協調及督導考核等事項；地方政府則依據社會福利政策與立法、進用人力、編列經費據以執行；民間部門亦依據社會福利政策與立法、接受政府委辦業務或經費補助，提供福利服務。在府際關係的互動上，垂直府際關係探討中央與地方政府間之互動，水平府際關係探討地方政府間之互動；至於政府與民間部門之互動關係，則分成中央政府與民間部門、地方政府與民間部門兩種。在落差內涵的分析上，以政策認知、經費編列、執行人力及服務輸送為討論重點。

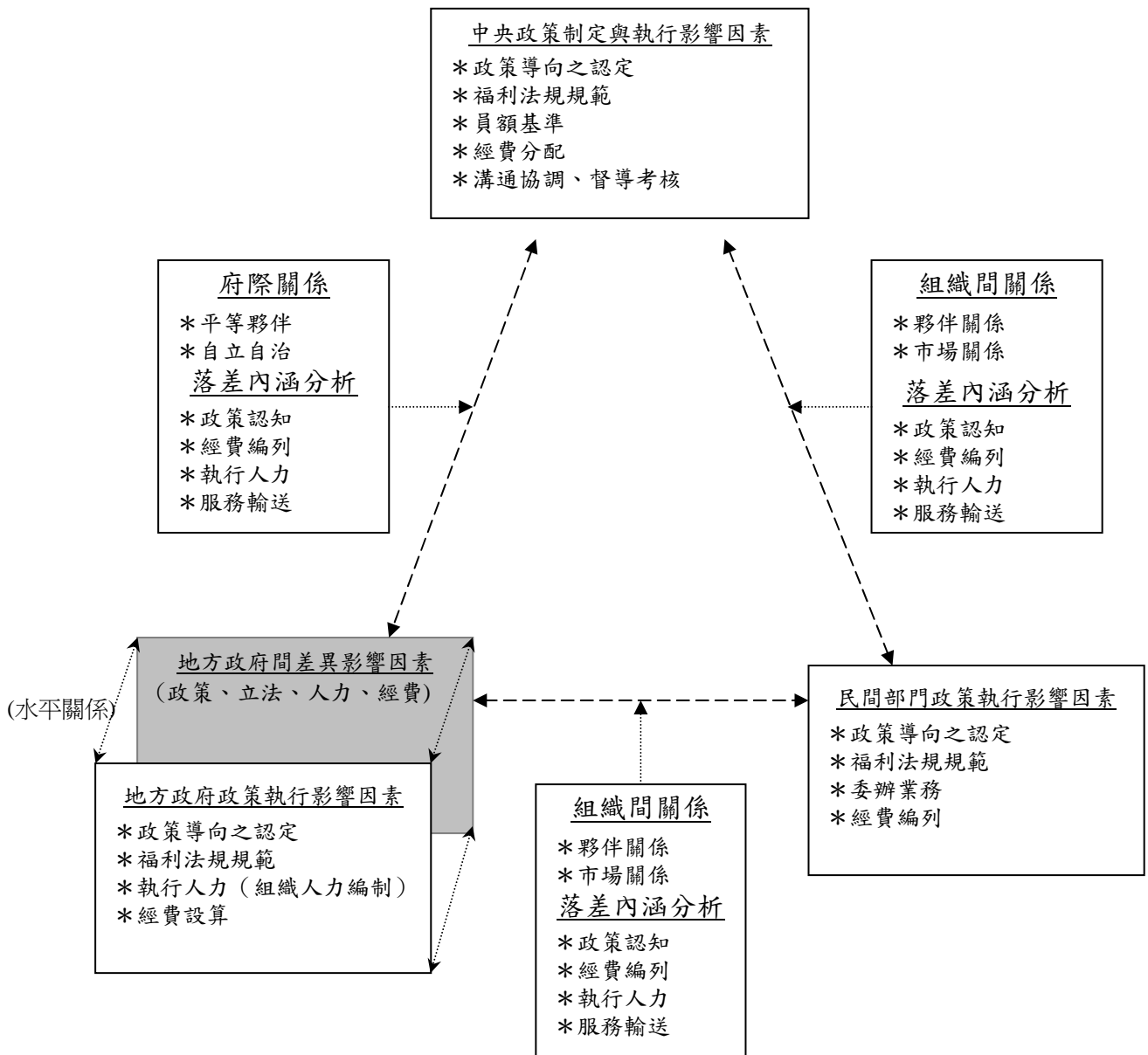


圖 3.1 本研究架構圖

## 第二節 研究方法之選取

研究者為適切解答研究問題，應依其研究主題與場域之特質，慎選適合的研究方法來進行實證資料的蒐集與分析。大體而言，社會工作之研究方法主要分為質性研究與量化研究兩類。質性研究與量化研究在本質上、哲理上，以及對事物的假設上都有差異。量化研究著重於現實世界現象的描述，質性研究主要是透過自然研究做現實世界的觀察，瞭解自然發生狀態中的現象，注重人類行為的主觀意義、當事者的內在觀點、以及人們解釋其經驗的過程等（簡春安、鄒平儀，1998；吳芝儀、李奉儒譯，1995）。其次，質性研究是以研究者本身作為研究工具之一，且在自然情境下採用多元資料蒐集方法，以對社會現象進行整體性的探究，使用歸納法分析資料和形成理論，因而它是一種透過與研究對象互動而獲得其行為和意義建構之「解釋性理解」的活動（陳向明，2002）。因此，適用質性研究的條件包括：進入一個不熟悉的社會情境、在一個不具控制與正式權威的情境中、當低度的觀念概化與學說建構背景下、適用於描述複雜的社會現象及設定一個新概念和形成新假設時等（簡春安，1992）。

就本研究而言，目的是探索與「貧窮家庭兒童照顧政策」有關的議題，由於貧窮家庭兒童照顧政策的範圍相當廣泛，加上兒童照顧政策的制定與執行是一個多元參與又複雜的「現象」，欲達到研究目的，在研究過程中研究者宜以多重角度去瞭解不同角色對政策目標的認知、政策執行過程有那些是造成差異的原因。因此，本研究與上述五個選用「質性研究」條件所描述的情境接近，適合以「質性研究」途徑來解答研究問題。此外，動態性的「互動關係」之描述與詮釋，亦較無法以量化研究取得深層的豐富資料，基於上述理由，本研究將以「質性研究」來描述「動態且複雜」的府際之間與公私部門之間的互動關係。

然而，質性研究係一「研究典範」的通稱，其中因觀察現象的特殊需要，又發展出許多不同的研究方法，諸如現象學、民族誌、紮根理論、民俗方法學或對話分析法等（陳向明，2002）。本研究所欲探究的議題較適合以「紮根理論」途徑蒐集與分析資料，因此本研究將依循紮根理論所提的「科學的邏輯、互動性的思考、編碼、命名、撰寫備忘錄、排比備忘錄」等資料分析原則，來解構（break down）與綜融（put together）現階段貧窮家庭兒童照顧政策的發展脈絡及政策落差。

### 第三節 研究對象與選樣方法

在質性研究中，研究者除謹慎且正確地選擇研究方法外，研究對象選取的適切與否，將決定研究品質之良窳（Patton, 1990；Crabtree & Miller, 1999）。因此，本研究的研究對象與選樣方法說明如下：

本研究係屬質性研究，研究對象的選擇將成為研究品質的關鍵因素，Patton（1990）指出：質性研究的立意選樣（purpose sampling）方法有「極端個案選樣、深度選樣、最大變異選樣、同質性選樣、典型個案選樣、分層立意選樣、關鍵個案選樣、滾雪球式選樣、標準選樣、理論性或操作性建構選樣、驗證性或非驗證性選樣、機會選樣、立意隨機選樣、便利選樣及具政治重要性選樣」等十五種，究其目的而言，皆意圖選出「資料豐富」的研究對象，對所研究的內容能提供豐富資訊的個案，可以在這些個案中找到最足夠的訊息。基於此，本研究為求深入探討貧窮家庭兒童照顧政策的發展概況及政策落差，係採取「深度選樣」的方式，選取資料豐富的受訪者作為研究對象，以利蒐集與研究問題有關的資料。

其次，貧窮家庭兒童照顧政策的制定與執行涉及中央政府、地方政府和民間部門的互動關係，因此需從這三個部門中分別選取資料豐富的受訪者作為本研究的研究對象。本研究在中央政府（訪談內容以 C 編碼）選取社會司與兒童局二個單位計 4 名受訪者，由於社會司與兒童局目前負責我國社會救助與兒童福利的政策制定與執行，與貧窮家庭兒童照顧關係密切，因此每一單位訪談 2 名主管人員；地方政府（訪談內容以 L 編碼）分別選取北、高二直轄市及台灣省轄區內三縣市，共五個地方政府 13 名受訪者，主要理由係北高二直轄市屬於社會福利資源較充沛之地區，且積極推動社會福利創新方案，其餘三個地方政府則參考內政部近兩年社會福利績效考核之評比結果，在社會救助和兒童福利分項獲得優等、甲等及乙等次數較多的縣市各擇一縣市為代表；民間部門（訪談內容以 N 編碼）則選取長期關注貧窮兒童照顧議題之兒童福利團體三個單位 4 名受訪者；三個部門共計選取 10 個單位、21 名受訪者作為本研究的訪談對象。受訪者基本資料、樣本屬性詳如表 3-1、3-2。

表 3-1 受訪者基本資料分配表

代號	屬性	服務單位	職稱	訪談日期
C1	中央政府	內政部社會司	副司長	4/7/2005
C2		內政部社會司	救助科長	9/16/2004
C3		內政部兒童局	局長	7/11/2005
C4		內政部兒童局	福利服務組長	9/14/2004
L1	地方政府	台北市社會局	副局長	7/4/2005
L2		台北市社會局	婦幼科長	7/4/2005
L3		台北市社會局	救助科專員	7/4/2005
L4		高雄市社會局	副局長	2/2/2005
L5		高雄市社會局	婦幼科股長	2/2/2005
L6		高雄市社會局	救助科專員	2/2/2005
L7		高雄市兒福中心	主任	2/2/2005
L8		台中市社會局	局長	9/3/2004
L9		台中市社會局	救助課課員	9/3/2004
L10		台南市社會局	婦幼課長	2/4/2005
L11		台南市社會局	救助課長	2/4/2005
L12		台中縣社會局	婦幼課長	6/29/2005
L13		台中縣社會局	救助課長	6/29/2005
N1	民間團體	家扶基金會	副執行長	6/30/2005
N2		台中家扶中心	主任	9/4/2004
N3		兒福聯盟	執行長	7/5/2005
N4		世界展望會	社工部主任	7/5/2005

表 3-2 受訪者樣本屬性

			局長 (副局長)	社會救助	兒童福利	合計
受訪者服 務單位	中央政府	社會司	1	1		2
		兒童局	1		1	2
	地方政府	直轄市	2	2	3	7
		縣市	1	3	2	6
	民間團體			4		

## 第四節 研究工具與資料分析方法

研究工具與資料分析是研究問題與研究結果間的一座無形溝通橋樑，換言之，欲獲得研究問題之答案的關鍵機制在於研究工具的設計與客觀的資料分析方法。因此，本節將從「研究工具、資料分析方法及研究的信度與效度」等三個層面，說明本研究的研究工具設計和實證資料的分析的過程與方法。

### 壹、研究工具

在質性研究中，為有效蒐集研究資料而發展出無數的資料蒐集方法，諸如檔案記錄、參與觀察、口述歷史或焦點團體等，其中又以「訪談法」為質性研究中最基礎的資料蒐集方式，而訪談的目的在使研究者能夠進入「受訪者的觀點」進行資料的解釋（簡春安、鄒平儀，1998；潘淑滿，2003）。再者，就社會科學研究的目的而言，本研究係屬探索性研究，為深入瞭解各部門的立場與觀點，因此選擇以「訪談法」進行實證資料蒐集工作。Patton (1990) 將質性研究的「訪談法」分為以下四種方式：

- 一、非正式對話訪談 (informal conversational interview)：沒有預先準備訪問的問題或措辭，問題源自於研究情境中。
- 二、訪談引導法 (interview guide approach)：訪問的主題或議題是事先設定好的，但由研究者在訪談的過程中，再決定問題的優先順序與措辭。
- 三、標準化開放性訪談 (standardized open-ended interview)：預先設定好問題的優先順序及措辭，並對所有受訪者都以相同的順序問同樣的問題，但所有的問題皆是以完全開放式的問句進行。
- 四、封閉式且固定反應的訪談 (closed, fixed response interview)：問題及受訪者的反應種類皆在事先設定，反應是固定化的，受訪者僅能在這些固定性反應中

做選擇。

根據 Patton 的分類，並配合研究目的，本研究以「訪談引導法」與受訪者進行面對面的訪談，並蒐集與研究相關的資料，以解答研究問題。研究工具除了「訪談大綱」之外，研究者本身亦是研究工具之一，且研究者與受訪者間的互動關係將直接影響實證資料蒐集的豐富性與品質，是資料蒐集過程中的關鍵因素（Lincoln & Guba, 1985；潘淑滿，2003）。因此，以下將進一步針對「訪談大綱」的發展歷程與研究者在研究過程中的角色做說明，分述如下：

#### 一、訪談大綱

訪談大綱主要是整合文獻檢閱結果及研究概念架構後提出，目的在探討貧窮家庭兒童照顧政策制定與執行之相關議題。在訪談大綱的發展過程當中，研究者除了重複地與論文指導教授進行討論外，同時協請系上教師檢視訪談大綱，以確定訪談大綱的內容確實能涵蓋貧窮兒童照顧政策制定與執行各部門互動關係的相關重要概念；此外，在實證資料的蒐集過程中，也依實際訪談情形與所遭逢的障礙，與指導教授進行討論，修正相關問句與措辭，以真實地蒐集到能反映實務發展概況的相關資料。

本研究在政府部門訪談大綱區分為政策認知與執行、中央與地方互動關係、地方政府間關係以及政府與民間關係等四大項目，共計十七個子題（如附錄一）；民間團體主管訪談大綱則列有十個子題，主要在探討公私部門之間的互動情形（如附錄二）；研究者在訪談的過程中，視需要延伸訪談內容，期能涵蓋研究相關概念及蒐集到回答研究問題之實證資料。



## 二、研究者角色

在訪談進行過程中，研究者本身即是研究工具，會與受訪者產生交互影響的連動效果，因此研究者在進入研究場域前，必須對自身所扮演的角色加以釐清與界定；研究者個人從事社會福利政策的制定與執行，歷經台灣省政府社會處、內政部社會司以及兒童局之行政職務，長期以來一直扮演一名技術官僚的角色，因此，研究者在進入訪談的場域時，首須拋開過去從事公職的職位、關係與個人成見，扮演傾聽者的角色，在訪談過程中不加以評論、不干預受訪者的陳述，亦不引申受訪者的看法。

陳向明 (2002) 認為研究者之角色可分為局內人與局外人二種，而 Rubin & Babbie (1993) 則指出在質性研究中，研究者的角色可分為四類，包括完全參與者、參與者兼扮觀察者、觀察者兼扮參與者與完全觀察者等四種，而本研究的主要目的在探究「貧窮家庭兒童照顧政策制定與執行部門間的互動關係」，因此，研究者選擇以「完全觀察者」的角色進入研究場域，並與受訪者進行「引導式訪談」，再經由相關實證資料中歸納出貧窮兒童照顧政策落差之現況。

## 貳、資料分析方法

質性資料分析是一種持續性的創造過程，在質性研究中，同時包含科學面的批判性思考 (critical thinking) 與藝術面的創造性洞察 (creative insight)，研究者藉由對實證資料的分析、類別化、描述及詮釋過程後，再撰寫出具有創造性的研究報告 (Patton, 1990)。大體而言，質性資料的分析經歷七個階段，分別是重複閱讀實證資料；記錄主題、隨筆摘要及說明；尋求研究主題的顯現；建構類別；發展概念性與理論性命題；閱讀文獻；以及系統性的統合重要研究主題與發現，並撰寫成具創造性洞察及批判性思考的研究報告等 (Tutty, Rothery, & Grinnell,

1996；陳向明，2002)，本研究依循這七個階段進行實證資料的登錄、分析、解釋與詮釋，其過程說明如下：

- 一、重複閱讀實證資料：在正式進入實證資料的分析前，研究者先重複閱讀謄寫完成的訪談逐字稿，開始由訪談資料中尋求與有關的主題 (theme)。
- 二、記錄主題、隨筆摘要、說明：在閱讀訪談資料的過程中，隨時筆記由訪談資料所浮現出來的重要概念、主題及說明其意義；於此階段，研究者開始形成資料分析的架構，記錄相關想法，並編製成登錄備忘錄，準備進入正式的資料分析。
- 三、尋求主題故事的顯現：從訪談內容的詞彙、意義、感覺或各種俚語中尋求與研究有關的主題或模式逐漸顯現；在這個階段裡，研究者開始嘗試呈現由訪談資料中歸納而得的暫時性主題 (tentative theme)，建立暫時性的參考模式，以便尋求更深層的意義。
- 四、建構類別：將暫時性的相關主題依某種「資料登錄屬性」，系統化的給予分門別類、發展概念、命題與理論；於此階段，研究者正式進入資料分析階段，並將訪談內容依資料登錄屬性進行「歸類」分析，以奠定資料描述、解釋和詮釋的基礎。
- 五、發展概念性與理論性命題 (proposition)：從資料描述、解釋、詮釋、概念化與理論化實證資料的過程；於此階段，研究者開始概念化實證資料的類別，並藉由比較不同受訪者的陳述而組織概念，進一步歸納理論性命題。
- 六、閱讀文獻：在原始訪談資料經過分析與歸納之後，再重新閱讀及整合相關文獻，提供豐富的既有概念，以協助研究者進一步做實證資料的詮釋和意涵的討論，並尋找實證研究結果與既有理論間的相關性和意義。
- 七、撰寫研究論文：最後，再系統性的整合重要研究主題與研究發現，著手整理研究發現並與既有理論進行討論，且詮釋研究結果的相關意涵，而後撰寫研究論文，用以回答研究問題。

## 參、質性研究的信度與效度

不論是自然科學或是社會科學，皆要求對其研究對象的事實狀況保持客觀的立場；同樣地，「質性研究」也強調客觀性 (objectivity) 的重要性。然而，在質性研究過程中，最引人爭議之處即是其研究的信度與效度問題。本研究之信度及效度是以 Guba & Lincoln (1985) 所提出的可信任性 (credibility)、可轉換性 (transferability) 及可靠性 (dependability)，分別控制內在效度、外在效度及信度：

- 一、可信任性 (credibility)：係內在效度，指研究資料是否具備真實價值 (truth value)，充分地反映出研究所欲探究的真實面貌。為提升資料之真實性，本研究藉由錄音筆的輔助錄下訪談過程，另將訪談內容作成筆記，錄音訪談內容登錄後，送請受訪者確認與核對，以確保資料的真實性。
- 二、可轉換性 (transferability)：係外在效度，即研究的結果是否可運用於其他的情境。本研究為達到深厚描述 (thick description) 的目的，除於訪談前掌握受訪者相關資訊外，並以謹慎的方式，將訪談內容的脈絡與意義轉換成文字資料，作深入的描述，讓讀者能透過研究者的敘述，了解受訪者的經驗及真實意義。
- 三、可靠性 (dependability)：係指信度，即資料的穩定性、一致性 (consistency)，研究者為使研究的過程有跡可尋，以供他人判斷研究資料、分析及詮釋，將完整地說明研究的過程；並對訪談時間及地點的安排，確保受訪者不受干擾，使受訪者在訪談中能確實表達其內心真實的想法，俾能獲取可靠的資料。

## 第五節 研究倫理的考量

從事任何研究工作都必須將「研究倫理」與科學研究的設計與執行一併納入考量，而社會科學研究者通常於社會脈絡（social context）中進行研究，涉及「人與人」、「人與組織」或「組織與組織」間的關係或問題之研究，經常面臨多面向的倫理考量。Rubin & Babbie（1993）認為社會工作（福利）研究在倫理上的考量至少需涵蓋五個層面，包括研究對象是志願性且須事先同意參與研究（voluntary participation and informed consent）、研究的過程與結果不可對研究對象造成任何傷害（no harm to the participant）、有關研究對象的資料應恪守匿名性與保密原則（anonymity and confidentiality）；研究者應表明身份而不可欺騙研究對象（deceiving subjects）、以及研究報告井然有序的陳述（analysis and reporting），並與研究對象及其他學術研究者分享研究成果。基於上述的研究倫理原則，本研究從二個層面來處理研究倫理議題，分述如下：

### 一、研究者與受訪者的倫理考量

在研究進行之初，會先以電話及書面信函徵得受訪者同意，並和受訪者討論訪談中應配合事項；於研究進行時，研究者與受訪者簽訂研究同意書（詳如附錄三），取得其正式同意參與本研究之承諾，受訪者在簽署同意書後，仍保留隨時終止參與研究的權利，並得於任何時間退出本研究。

### 二、訪談資料處理的倫理考量

在訪談資料的呈現方面，以匿名的方式處理，在引用受訪者談話內容時，避免讀者一眼便看穿是那位受訪者的意見，因此，文中受訪者背景資訊，以代號代表之，另外，在訪談中所獲得的訊息及所取得的各項資料，一律嚴加保密，絕不外洩，也絕不移作他用。

研究者在進行正式的訪談前，會先徵詢受訪者同意後錄音，對於訪談錄音帶的處理，研究者在研究完成審查後，會謹守資訊保密之原則，保證訪談錄音帶未經拷貝、流傳，若有拷貝、流傳的情事發生，研究者願意擔負起法律責任。

## 第四章 研究發現

社會福利政策要能有效執行，除了要有與時俱進的政策作為引導，進一步制定具體周全的法律以為依循外，還須透過適切的福利行政運作機制，始能發揮功效，滿足各項福利需求，並解決社會問題。因此，政策、立法與行政三者形成極為密切的關係，彼此互為依循。本章將就文獻探討與訪談分析結果，分別從我國貧窮兒童照顧政策發展脈絡、各部門成員對政策的認知與執行、中央與地方府際關係及公私部門的互動關係等層面，解析影響貧窮兒童照顧政策落差的相關因素。

### 第一節 我國貧窮兒童照顧政策發展脈絡

綜合第二章文獻探討結果，整理歸納我國貧窮家庭兒童照顧政策發展脈絡，以作為政策分析的基礎，分析的重點分別從政策內涵、法律沿革及行政組織運作等層面加以探討。

#### 一、兒童照顧政策內涵符合國際潮流

我國貧窮家庭兒童照顧政策取向，隨著社會的變遷、家庭角色調整，以及國際福利思潮的影響，從早期控制取向的兒童照顧政策，逐漸演進為積極福利取向的兒童照顧政策，基本上我國貧窮家庭兒童照顧政策發展，已經符合國際福利思潮；其政策取向的演變分述如下：

##### (一) 控制取向的兒童照顧政策

光復初期的社會福利係以救濟院所為核心，政府對於救濟對象採取「分

類救助」(categorical assistance)的原則，針對特定類別的人群提供收容照顧，因此當時的兒童福利工作，主要是由救濟院所安置孤苦無依、流離失所的兒童；到了1959年試辦「院外」貧苦兒童家庭補助制度，此種制度的推行可使接受補助兒童仍在原家庭內生活，以節省機構的設備及人事行政費用，但是所能接受照顧的兒童相當有限(邱方晞，2002)；此計畫實施至1974年則改由地方政府編列預算辦理(孫健忠，1995)。因此早期貧窮家庭兒童照顧係透過院內收容及院外救助的方式，經由資格與給付兩方面的機制以達到社會控制的目的。

## (二) 人力資本取向的兒童照顧政策

台灣的社會救助措施，自1971年3月訂定「台灣省改善貧民生活四年計畫」，正式實施家庭生活補助，針對一級貧民提供現金扶助，以維持其基本生活所需；至於對貧窮兒童的照顧，始於1974年對列冊二、三級貧戶之十五歲以下兒童發給生活補助，開啓了人力資本論的救助觀點；直至1980年六月制定社會救助法後，社會救助法規定中央及直轄市、縣(市)主管機關得視實際需要及財力，對低收入戶提供特殊項目救助及服務，其項目例如低收入戶子女教育補助、低收入戶子女獎助金、低收入戶子女就學交通補助等；及至1994年訂頒社會福利政策綱領，更明確宣示社會救助應協助其子女就學，減免低收入戶子女就學學雜費，提供其就學期間生活補助，以延長子女就學期間，以免貧窮延及下一代，而得以早日脫離貧窮。

## (三) 積極性福利的兒童照顧政策

我國社會救助法及相關法律主要是以所得為基礎的福利政策，以支持低所得者的最低生活所需，這種福利取向固然在短期內可以提昇低收入家

戶某種程度的消費水準，但過分強調維持家戶最低生活所需，而無法積極的協助他們脫離貧窮，走向長期性的經濟自立（陳皎眉等，2001）。

自從 Sherraden (1991) 於 1991 年提出以「財產累積」(assets accumulation) 為基礎的理論之後，此一福利思潮很快受到國內地方政府的重視，台北市在 2000 年已開始試辦「家庭發展帳戶」，高雄市亦於 2002 年試辦「低收入戶第二代希望工程」，北高二的作法顯示地方政府在貧窮家庭救助政策的執行，已不再拘泥於社會救助法原有的框架，而朝向提供多元化服務方案，協助低收入家庭自立；而內政部為配合 2002 年全國社會福利會議結論，朝「積極性」社會福利政策理念，除修正「社會福利政策綱領」外，並在 2004 年二月社會救助法部分條文修正案中，於第十五條之一增列地方政府得擬定方案結合民間資源積極推廣辦理低收入戶自立，作為辦理低收入戶自立方案之法源依據。

現階段貧窮家庭兒童照顧政策，係以 2004 年修正公布「社會福利政策綱領」為依據，在政策綱領的九項原則中強調要保障弱勢國民的生存權利；應積極介入預防與消除低收入家庭兒童可能遭遇的歧視、剝削、遺棄、虐待、傷害及不正義，以避免社會排除；支持家庭發揮生教養衛功能外，並應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質；以積極的福利替代消極的救濟，以社會投資累積人力資本；中央與地方應本於夥伴關係推動社會福利，全國一致的方案應由中央規劃推動；因地制宜之方案由地方政府負責規劃執行；中央政府應積極介入縮小因城鄉差距所造成的區域不正義；在行政部門間要加強跨部會整合與績效管理，提供全人、全程、全方位的服務，以及增進資源使用的效率。綜觀此次修正公布的「社會福利政策綱領」，在貧窮家庭兒童照顧政策方面，可視之為「積極性福利」的兒童照顧政策。



綜上所述，就我國貧窮家庭兒童照顧政策形成而言，2004 年修正的「社會福利政策綱領」，係由行政院社會福利推動委員會討論決定，指定委員召集專案研究小組進行研究，廣泛蒐集意見彙整而成，並提行政院社會福利推動委員會討論通過，再由行政院公布實施，其政策形成過程符合「政策網絡」中包含多元參與、尋求集合行動解決問題的政策制定原則；至於政策目標與實施內涵，亦能強調積極性福利、地方治理、部門合作等重點。因此，檢視我國的貧窮家庭兒童照顧政策，已經與國際福利思潮接軌，並無明顯的落差。

## 二、立法落差：相關法律雖適時修正卻未能整合

社會福利法律之制定或修正，應經立法院三讀通過、總統公布，此為中央法規標準法所明定，在立法院審議的過程雖然冗長，但至少代表民意機關的支持，更能彰顯社會福利法案的正當性；不過為了配合社會福利政策的修訂、或社會的變遷，相關的法律亦應適時修正，以符社會需求。在第二章已探討我國貧窮家庭兒童照顧政策的實施，所依據的法律主要有兒童及少年福利法、特殊境遇婦女家庭扶助條例及社會救助法等三項法律。兒童福利法自 1973 年制定公布後，除 1973 至 1993 年長達二十年未修正外，自 1993 年之後均能適時檢討修正，尤以 2003 年 5 月已將兒童福利法與少年福利法兩法合併修正為「兒童及少年福利法」，更能符合處理兒童少年相關事務的需求；特殊境遇婦女家庭扶助條例於 2000 年 5 月制定公布，並於 2006 年 4 月修正部分條文；至於社會救助法自 1980 年制定，亦分別在 1997、2005 年進行修正；綜上，有關貧窮家庭兒童照顧相關法律，近年來尚能適時進行修正工作。

貧窮家庭兒童照顧三項法律的主管機關均為內政部，但是因業務性質不同而由不同的單位主管，例如依據兒童及少年福利法規定成立的「內政部兒童局」，負責中低收入兒童之照顧，而同屬中低收入家庭之特殊境遇婦女，其子女生活津貼、教育補助及兒童托育津貼等，卻由「社會司婦女福利科」主

管；至於低收入兒童照顧，則一直由「社會司社會救助科」辦理，這樣的分工除了凸顯法律間欠缺整合之外，更直接影響兒童照顧的項目及標準，就以生活扶助為例，因社會救助法授權各級政府得視實際需要及財力，對低收入戶提供服務，因而導致各地方政府發展出來的照顧項目以及扶助標準相差極大，顯現這三項法律之間亟待加以協調整合。

### 三、組織調適落差：社會福利行政組織未能與時俱進

社會福利行政體系的調整應是社會福利進步的象徵之一，我國曾在 1987 年成立行政院組織法研修專案小組，於 1988 年 6 月提出草案，擬將衛生與福利合併成立部會，然而經歷 1988 年到 1990 年社會福利與衛生孰大之爭，而有 1990 年改名「厚生部」之議，此後亦有設置社會安全與勞動部的構想，或是直接成立社會福利署的妥協主張，然而均無定論，種下了社會福利行政變革腳步趕不上社會福利支出增加與社會立法產出速度的窘境（林萬億，2005）；及至 2005 年 2 月行政院重新擬具「行政院組織法修正草案」送立法院審議，決定設置「衛生及社會安全部」，但因立法院朝野間迄無法達成共識，已逾一年仍未能完成修法。

我國中央與地方政府對社會福利的事權並沒有非常明確的劃分，由於社會福利立法均由中央或授權訂定，地方政府成爲中央的委辦單位；雖然現行地方制度法中規定社會福利屬於地方自治事項，但財政收支劃分法中又沒有規定財源，因而形成地方有責、無錢的困境（孫健忠，2003）。此外，社會福利雖是地方自治事項，但相關法律並未對社會福利的內涵與分工界定，因此出現中央與地方權責模糊不清的情事。

#### 四、小結

綜觀我國貧窮兒童照顧政策的發展，從早期控制取向的兒童照顧，僅安置孤苦無依、流離失所的兒童，逐漸演進為積極福利取向的兒童照顧，除了維持家戶最低生活所需外，更朝向提供多元化的服務方案，協助低收入家庭自立脫貧，基本上貧窮兒童照顧政策方向已能符合國際福利思潮；至於兒童照顧相關法律也能適時修正，但因各項法律分由不同的單位主管，照顧項目及扶助標準相差極大，顯現法律之修正不夠週延，亟待加以協調整合；在行政組織體系方面，最大的困境是中央社會福利行政組織的調適無法與時俱進，缺乏一個有效率的政策領航單位，加上社會福利的執行雖是地方自治事項，但相關法律並未對其內涵與分工明確界定，因而出現中央與地方權責模糊不清的情事。

## 第二節 貧窮兒童照顧政策認知與執行分析

政策認知是人們對政策系統和政策過程的看法和觀念，包括人們對政策系統功能、作用、結構、關係等的認識；這種認識貫穿在政策制定、執行、評估等各個環節。一般而言，如果相關人員對政策目標的共識較高，執行時所遭遇的困難也就較少；如果政策執行人員對政策目標欠缺共識，甚至模糊不清，則很難期望政策可以順利執行成功。以下分別就中央、地方及民間等三部門成員對我國貧窮兒童照顧政策的認知與執行加以分析：

### 壹、一份文件三樣情，各自詮釋的政策認知

依據 1994 年與 2004 年「社會福利政策綱領」的比較，可以看出針對貧窮家庭兒童照顧政策的轉變，在 1994 年除了引進福利多元主義的觀點外，主要強調「維持生計水準」與「累積人力資本」兩項重點，至於 2004 年的修正案，除繼續強調「維持生計水準」、「累積人力資本」之外，更加上「提供專案協助」及「促進社會參與」的政策目標。社會福利政策綱領修正的目的是要引導各部門成員的政策執行，惟依據訪談結果發現，各部門成員對此政策轉型的反應可分消極因應、過度簡化及高度期待三種型態（見表 4-1），顯現出中央、地方與民間對貧窮兒童照顧政策的認知落差，詳細分析如下：

表 4-1 貧窮家庭兒童照顧政策認知落差類型

類 型	影 響 因 素	訪 談 對 象
中央：消極因應型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基本步調沒有改變</li> <li>● 地方先做再說</li> <li>● 期待地方配合</li> <li>● 缺乏政策規劃</li> </ul>	C1 C2 C3 C4
地方：過於簡化型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基於地方自治職權</li> <li>● 政策內容都已實施</li> <li>● 已朝政策方向推動</li> </ul>	L1 L2 L4 L8 L11
民間：高度期待型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 釐清責任分工</li> <li>● 逐步規劃方案</li> </ul>	N1 N3 N4

#### 一、中央的認知：消極因應

中央政府社政主管對於貧窮兒童照顧政策、立法與方案之規劃及宣導等事項，在完成社會福利政策綱領、社會救助法、兒童及少年福利法的修訂工作，以及相關子法的訂定後，似乎就已大功告成，在政策執行上缺少整體規劃、政策宣導、溝通協調的具體作為；導致中央政府形成消極因應的主要理由，在於：(一) 政策基本步調沒有改變；(二) 由地方先做再說；(三) 期待地方配合；以及 (四) 缺乏政策規劃等因素；分別說明如下：

##### (一) 政策基本步調沒有改變

中央社會救助主管 (C1) 認為目前救助政策的制定，仍是以消極的方式來考量，積極的福利措施則由「各福利別」來提供，並認為社會救助政策從 1994 年到 2004 年間，基本的步調沒有多大的改變，這突顯出中央主管機關對政策綱領的認知存有極大的落差。事實上，社會福利政策綱領已明白揭示以「積極的福利」替代「消極的救濟」，以社會投資累積人力資本，以社會公平與團結促進經濟穩定成長，以經濟成長回饋人民生活品質之提升；中央主管機關卻沒有掌握政策轉變的基本精神，積極

規劃社會救助的施政方向，顯然是消極的政策認知。

中央社會救助政策的制定，在某種程度上，是以消極面的方式來考量，但是它的積極面的部份，是放在各福利別；中央社會救助政策從 83 年到 93 年來看，基本上他的步調還是跟以往維持沒有多大的改變，... (C1-02)

## (二) 地方先做再說

社會福利政策綱領修正公布已超過一年，中央社會救助主管 (C2) 認為社會救助業務並沒有太大的變動，目前業務重點仍放在災害救助，至於脫貧方案，在社會救助法修正時，雖已經增列第十五條之一明定直轄市、縣 (市) 主管機關為協助低收入戶自立脫貧，「得」擬訂方案運用民間資源或自行辦理，參與自立脫貧方案之低收入戶，於方案執行期間，如果家庭平均收入超過最低生活費但未超過 1.5 倍者，仍可保有低收入戶之資格，這是值得肯定的脫貧配套措施，可惜的是中央並未要求地方政府積極規劃，僅希望由地方政府先推動，再作定期評估，是不是形成政策，也還要再進行研究，若依權責劃分原則來看，中央主管機關顯然已自動放棄政策規劃的主導權。

目前沒有太大的變動啦，在社會救助部份，我們現在思考要去訂的輔導方向，一個是災害救助，一個是脫貧方案，希望地方政府做了以後，再來定期評估，是不是形成政策，再來研究。 (C2-23)

## (三) 期待地方配合

中央兒童福利主管 (C3) 提到目前對貧窮兒童的照顧重點，擺在界定「中低收入家庭」的定義，透過兒童及少年福利法授權訂定「三歲以下兒童醫療補助辦法」的機會，將中低收入家庭的資格定在最低生活費的 1.5 倍，不過這項行政命令的規定卻僅適用於三歲以下兒童醫療補助，至於地方政府對中低收入兒童生活扶助資格審查，中央政府表示僅能「期待」地方政府朝這個方向努力。然而，兒童及少年福利法明定中央主管機關掌理全國性兒童及少年福利政策、法規與方案之規劃、釐定

及宣導事項，兒童生活扶助資格的認定涉及兒童的權益，中央主管機關應就中低收入兒童生活扶助資格審查規定加以統籌規劃，然卻未「依法」執行前述角色，而「期待」地方配合辦理，顯示出中央主管單位在政策認知上的消極因應心態。

我們初步的努力就是把三歲以下醫療的部份定在 1.5 倍，其他的動產部份就是以一戶裡每個人是 15 萬，再乘上人口數，不動產的部份是六百五十萬，地方政府也一起來開會，也認為這樣子是可以接受的，但是這是在三歲以下醫療補助，它可以接受這樣子…地方政府對中低收入兒童生活扶助的部份，我們也是期待他朝這個方向來努力，來放寬。（C3-04）

#### （四）缺乏政策規劃

依 2004 年社會福利政策綱領所示，強調貧窮兒童照顧政策應朝積極性福利，預防重於治療的理念；然而中央主管機關自社會福利政策綱領修正後的施政作為，卻仍將業務重點擺在因應兒童虐待案件的增加，而加強兒童保護工作，未能針對貧窮兒童的照顧提出整體規劃。受訪者（C4）甚至認為每天忙著應付報紙的輿情反映，幾乎沒有時間進行政策規劃，這導致中央政府是為反應社會突發事件而決策，未能回應政策理念而作整體政策規劃，顯示出消極因應的政策認知。

…大家都是在救急，我們每天應付報紙應付有的沒有的就是一天，一天這樣就過去了，真的有時候晚上回到家你才會想到說，我今天什麼事沒做，這些規劃的事情不見得你有時間做。（C4-15）

社會福利政策綱領的修正，代表政府為因應社會環境的需要，向全國民眾所作的社會福利施政承諾，也是各部會作為政策規劃與推動之指引方針。政策綱領修正公布之後，內政部負責全國社會福利政策的規劃與執行，應有一系列的政策宣導，進行相關法律的修正，並將政策綱領的內容納入政府施政計畫，據以編列預算落實執行。從訪談發現中央社會福利主管部門，自從政策綱領修正公布之後，相關福利措施並沒有太大的變動，僅有一些因應兒童保

護的補助方案或是舉辦脫貧研討會等，缺乏整體的宣導、修法、研擬執行方案等配套措施。

前述分析顯示，我國中央政府社會福利主管部門對貧窮家庭兒童照顧政策的推動，基本上對政策的認知偏向消極，社會福利政策綱領雖明白揭示以積極的福利替代消極的救濟，以社會投資累積人力資本，以社會公平與團結促進經濟穩定成長，以經濟成長回饋人民生活品質普遍之提升；但是中央政府不論是社會救助主管對貧窮兒童照顧政策的認知，仍停留在「消極救濟」的心態，未能有效提出積極協助低收入家庭累積人力資本與資產形成的策略；至於兒童福利主管單位也欠缺兒童照顧方案的整體藍圖，致社會福利政策綱領修正公布後未能發揮政策引導的積極效果。

## 二、地方的認知：過於簡化

依據兒童及少年福利法權責分工規定，地方政府負責直轄市、縣（市）兒童及少年福利政策、自治法規與方案之規劃、釐定、宣導及執行事項，以及中央兒童及少年福利政策、法規及方案之執行事項。因此，地方政府對於貧窮兒童照顧政策的推動，應依據社會福利政策綱領及各相關福利法律的規定，擬定工作計畫，爭取經費預算編列，落實政策執行。經訪談地方政府社政主管，發現基層社政人員都知道中央已經完成社會福利政策綱領的修正，但地方政府推動的各項福利工作卻仍無重大的變動，甚至認為政策綱領的宣示，地方政府都已經在推動了，顯示出地方政府對政策綱領的認知過於簡化；導致地方政府社政人員對政策綱領認知過於簡化之原因分析如下：

### （一）基於地方自治職權

地方政府社政主管（L1）表示社會福利政策綱領修正公布將近一年半



之後，社政工作沒有什麼重大的變化，而且認為社會福利政策綱領的內容本來地方政府就已經在推動了，談不上什麼變化；並提到地方政府基於地方自治職權，國外有什麼福利思潮，國內很快就會接受那些概念，有資源就可實施了；從其針對此次社會福利政策綱領修正案的認知，認為低收入戶財產形成方案的試辦，已符合政策綱領的修正內容，而且地方政府基於地方自治職權已經開辦，所以社政工作沒有什麼變化；又受訪者 (L11) 亦認為如果要按照中央所訂的社會救助法來落實的話，沒有一個縣市政府可以容納得下，因為經費預算真的沒有辦法支應。基本上，地方政府基於地方自治職權推動福利業務，似已忽略這次修正社會福利政策綱領的實質內涵。

這幾年來沒有什麼重大的變化…因為其實這些東西都本來就是XX市政府有的…其實談不上什麼太大的變化…基本上我們整個福利思潮…事實上差不多是同步在接受嘛，國外有什麼，大概國內同樣時間在接受那些概念，接受了有資源大家就下去做了嘛，大概就是這樣子…(L1-02)

如果要按照中央所訂的社會救助法來落實的話，我想沒有一個縣市政府可以容納得下，經費預算真的沒有辦法。社會救助法裡面所規定的，光是低收入戶的照顧，沒有一個縣市政府吃得下。(L11-6)

## (二) 主觀認定政策內容都已實施

地方政府的兒童福利主管 (L2) 認為政策綱領的修正基本上符合需求，而且是考慮「最低」需求，修正的內容就地方政府來說，「應該」都有在實施，會有這樣的認知，有可能是這位受訪者服務於院轄市，資源比較豐富，所提供的兒童服務方案較其他縣市的標準高，但是社會福利政策綱領已經大幅修正，兒童及少年福利法也完成合併修法，可以積極規劃的兒童服務方案應該不少，並非主觀的認定政策綱領內容都已實施，顯然此次政策綱領的修正，未能引起地方政府社政人員太大的重視；地方社會福利主管 (L8) 亦指出脫貧方案，地方政府也都已經實施，只是成效不是很高罷了。

XX市基本上，這個政策綱領應該都有在實施，事實上就是說，我們常常被要求不斷地往前，中央基本上它只看全面性的，顧慮到每一個縣市的发展，它顧慮到最低基本和最低需求，XX市我是覺得說這個修正對我們來講基本上是還好，也就是說符合需求。 (L2-08)

我們有創新啊，只是很難脫貧，老實講，你如果要脫貧，你低收入人口要多，因為你不多的話你就把他塞到已經是最末端的人，他不可能脫貧啦，…脫貧的一些方案，我們其實現在已經有，只是說成效不是很高。 (L8-15)

### (三) 已朝政策方向推動

地方政府社政主管 (L4) 認為社會福利政策綱領是在提供政策執行的方向，不過卻認為在政策綱領還沒有修訂之前，他們就已經朝這個方向推動，並表示除了貧窮線、中低收入的訂定，要配合法令執行外，其他像人力資本的累積、還有預防性的措施，以前就朝這個方向在推動了，所以感覺上影響不是很大。地方政府社政人員的思考邏輯似乎過於偏狹，因為社會福利政策綱領修正後，已增加「提供專案協助」及「促進社會參與」等目標，均亟待規劃新的措施來達成目標，地方政府社政人員卻未加以重視，僅以已經試辦脫貧措施，即認為符合政策綱領的要求，顯然地方政府的社政人員過於簡化對社會福利政策綱領的認知。

政策綱領提供我們執行的方向，在還沒有修訂之前，我們就一直朝這個方向在努力，只是說在維持生計水準的部分，有關貧窮線的訂定、中低收入的訂定，我們必須要配合法令來執行，其他像人力資本的累積、還有預防性的措施，其實我們之前就一直朝這個方向在做了，感覺上影響不是很大。 (L4-01)

新修正的社會福利政策綱領中，有關兒童福利的議題包括積極協助兒童保護工作、保障兒童獲得整合的教育與照顧機會、對經濟弱勢家庭提供專案協助、及整合資源辦理早期療育工作等；社會救助工作應以積極的福利替代消極的救濟，以社會投資累積人力資本，政府亦應提供低所得家庭多元社會參與管道，豐富其社會資源；這些政策主張均與貧窮兒童照顧政策有關，此次

修正的社會福利政策綱領探討層面相當廣泛，但從訪談地方政府社政主管中發現地方政府並未深入體會政策綱領的內涵，積極規劃相關的福利措施，對政策綱領的概念僅止於具有「積極福利」的意涵，又因部分地方政府已經試辦「脫貧」措施，就直覺的認為已經符合政策綱領的要求，因而政策綱領修正後地方政府的兒童福利服務並沒有太大的變化，顯示地方政府社政人員過於簡化對社會福利政策綱領的認知。

### 三、民間的認知：高度期待

從訪談中發現民間部門對政府部門有相當高的期待，期待政府對兒童的照顧負起更多的責任、期待政策綱領公布後政府會有更多的方案出來，有很多的規劃，甚至是評估、研究等，透過這些方案帶領民間部門共同參與。民間部門對政策的認知如下：

#### (一) 釐清責任分工

民間團體主管 (N1) 期待政府對兒童的照顧負起更多的責任，政府要做那些，民間團體做的是那些，應有明確的分工。從政策綱領到兒童福利政策執行，要釐清什麼是政府照顧的項目，正如每年度的社會福利績效考核，中央政府都會訂出各項福利的法定項目，確定地方政府應該負的責任，以期公私部門通力合作。

政府在兒童少年的政策或者是福利的面向，應該有政府的理念，…政府的責任到哪裡，定位到哪裡，整個一貫下來，政府要做哪些，希望民間做的是哪一些，我更認為說，從政府的立場來看…好像比較不應該就是民間有在做了，那我政府就不用做。 (N1-41)

#### (二) 逐步規劃方案

民間團體主管 (N1 及 N4) 期待社會福利政策綱領公布後政府會有一些

方案出來，有很多的規劃，甚至是評估、研究，由這些方案帶領民間團體來共同參與，從政策綱領逐步落實到各項方案，也希望各相關部會能根據綱領而訂出階段性的任務；民間團體主管認為目前的兒童照顧政策有點凌亂，期待政府施政應該要建立優先順序，弱勢兒童優先，而不是在選舉時大開競選支票，討好選民，其結果將影響整體福利政策的執行。受訪者 (N3) 也提到目前政府的問題，是政治的考量重於政策的考量，因而沒有長遠的規劃，對兒童福利的願景希望能階段性實施，照著修正後的綱領去落實。

因為我們做的是直接服務，所以直接服務我們會期待的是政府從綱領然後往下它會有一些方案出來，這些方案可能要民間團體來共同參與，才能從綱領逐步落實到方案，那一般的民間團體他可能會比較關切的面向是方案的部分，我個人覺得他有點凌亂。 (N1-32)

我們政府一個很大的問題，就是政治的考量重於政策的考量，這個會讓台灣陷入一個比較危險的狀況，就是說你沒有辦法有一個長遠的規劃，我們應該是說不論現在的執政者是誰，對兒童福利的願景我們希望能階段性實施，不管部長是誰，不管總統是誰他能夠照著既定的綱領一步一步去落實。 (N3-16)

我覺得可以從發展的觀點，提供誘因去幫助這些小孩，使他們脫離貧窮，或培育性的方案，長期培育人才的方案，而不是只有發給現金，因為現在蠻多的民間團體都有獎學金跟助學金，就看這些家庭怎麼運用，可是有一些貧窮家庭就是靠募款，我會覺得除了這個之外，真的蠻鼓勵一些創新的方案，跟長期的投資。 (N4-45)

在社會福利政策網絡中，成員包括政府、非營利組織、案主、捐助者、大眾傳播媒體、及立法機關等，各部門成員各自擁有獨特的資源，透過資源互換，網絡才得以運作，政策目標才有可能達成，而社會福利政策網絡的形成，政府與民間部門可說是最主要的組成份子，社會福利政策綱領強調公私夥伴關係，認為民間能夠提供之服務，政府應鼓勵民間協力合作。事實上，這幾年來民間社福團體已逐漸成為政府社會福利政策制定與執行的重要夥伴；以這次政策綱領的修正而言，即是在行政院社會福利推動委員會的主導下，各網絡成員均參與討論而修正完成，至於各地方政府在政策執行上，也透過公設

民營、方案委託等方式給有資格與能力的民間團體提供服務；但是從上述分析中可以發現民間部門認為政府部門對於兒童照顧的責任並未明確釐清，也看不到政府部門根據政策綱領而訂出階段性任務，因此會顯得目前的兒童照顧政策有點凌亂，期待政府施政應該建立優先順序，以照顧弱勢兒童為優先。

#### 四、小結：各部門成員政策認知缺乏共識

社會福利政策綱領修正公布後，我國社會福利政策應已邁入積極性福利的時代，貧窮兒童照顧政策具有「維持生計水準」、「提供專案協助」、「累積人力資本」以及「促進社會參與」等目標，但是政策綱領修正公布已逾一年，檢視各部門網絡成員對貧窮家庭兒童照顧政策認知落差如下：中央政府社政主管對貧窮兒童照顧政策的認知，仍停留在消極因應的心態，未能有效提出積極協助低收入家庭累積人力資本與資產形成的策略，未作社會福利施政整體規劃，因此欠缺政策引導的效果；地方政府社政人員對政策綱領的認知過於簡化，對政策綱領內容並未充分了解，亦未能依據「地方自治」的精神，自行規劃相關的福利措施，且將政策規劃的責任推到中央；民間團體則對兒童照顧政策有高度期待，期待政府部門負起更多的責任，能根據政策綱領訂出階段性的任務，並研擬中長程計畫，使貧窮兒童照顧政策逐步落實。換言之，各部門成員對社會福利政策綱領的修正，顯然缺乏共識。

造成缺乏共識的原因，主要在於中央主管部會未能加強宣導工作，社會福利政策綱領在行政院社會福利推動委員會 2003 年 10 月 9 日第六次會議討論通過時，會議主席於決議中要求內政部於綱領核定後，針對社會福利政策綱領的宣導工作擬訂具體計畫，提下次委員會議報告；不過檢視委員會第七次會議紀錄卻未發現宣導計畫報告案，中央政府除了宣導不足之外，亦未積極規劃實施方案，督促地方政府執行，因而地方政府社政人員當然不會注意政策綱領的重要性。

## 貳、分工但未合作的政策執行

政策認知是各部門成員對政策系統和政策過程的看法和觀念，這種觀念將會影響政策的制定與執行。根據前述分析，社會福利政策綱領修正公布後，中央政府官員對政策的認知偏向消極心態，地方政府官員對政策認知又過於簡化，而民間部門卻存有高度期待的情形下，各部門成員政策執行模式，根據訪談結果出現「分工但未合作」的政策執行模式，詳細內容分述如下：

### 一、中央政府：「謹慎保守」的執行模式

貧窮線的訂定攸關整體救助政策的執行，中央社會救助主管（C1）提到中央政府在調整貧窮線的時候，採取「謹慎保守」的方式，一方面透過委託研究報告，認為要參考 OECD 國家的標準，更要考量我國的經濟狀況；而中央兒童福利主管（C3）則明確指出我國社會救助法中，因為貧窮線的調整會涉及發放各類生活津貼，而增加財政負擔，只要「水漲就會船高」，所以根本就不敢大幅變革；另外，在脫貧方案的執行上，則以授權立法的方式讓地方政府「因地制宜」去執行。因此中央政府的政策執行可歸納為謹慎保守的執行模式。

我們在調整(貧窮線)的時候，我們對貧窮線就比較審慎，當然我們要參考OECD這些國家所定的標準，第二個看我們經濟的狀況，所以貧窮線在訂定的時候我們非常的謹慎（C1-01）

福利體系能夠把他拉到說各方面都很平衡很合理，可能是要大費周章，現在社會救助法不敢大幅翻修，因為有中低收入老人生活津貼…等福利措施，只要水漲就會船高，所以根本就不敢大幅變革…(C3-129)

台北市、高雄市、高雄縣、台北縣，他們都各自有各自的模式，那脫貧方案呢！我們在這次修法裡面，也把它授權立法給地方政府去做，其實這個部份我們是比較希望地方能夠發展出他自己的特色，不要是統一的脫貧方案，他可能策略很多，因地制宜（C2-12）

事實上，內政部所委託的研究報告在結論中的描述如下：

「…根據國外的經驗，多數 OECD 國家的最低生活費標準不僅根據家庭規模進行調整，更依大人與小孩的需求差異設定折算率。目前我國完全沒有這方面的設計，在正確衡量貧窮人口與需求可能產生不少的誤差，因此可藉助他國的經驗，設計一套符合國情的調整機制 (周麗芳，2003：146)」。

前述研究結論顯然並未支持我國的貧窮線已符合 OECD 國家標準，中央社會救助主管對研究報告採取片面結論，似乎未能積極思考如何執行社會福利政策綱領的政策要求；至於較具積極性質的「脫貧方案」，雖已列入社會救助法修正案中，卻明定地方政府為協助低收入戶自立脫貧，得擬訂方案運用民間資源或自行辦理，並報中央主管機關備查；綜上，可以看出中央政府政策執行，係採取「謹慎保守」之執行模式。

其次，從行政院社會福利推動委員會的歷次會議紀錄中，各部會對社會福利政策綱領修正後之執行報告，亦可反映中央部門在研擬中程計畫及爭取預算的消極作為，各部會只能依據行政院核定之中程歲出概算額度範圍內檢討，仍囿於現實無法突破既有的行政框架，欠缺足夠資源來規劃相關政策的執行，呈現中央政府消極因應的政策認知。內政部對於社會福利政策綱領之執行情形填寫如下：

「…中央政府各部會中程 (93 至 95 年度) 歲出概算額度，業奉行政院於 91 年 11 月 13 日核定分行在案，有關當前社會福利政策的發展方向與內涵及經費來源等研訂中長程計畫，由有關權責部會審酌其施政計畫優先順序及實際需要情形，於行政院所核定之各該部會 93 年及以後年度中程歲出概算額度範圍內檢討編列，並循規定程序報核。本部中長程 (91 至 94 年度) 施政計畫業奉行政院 91 年 7 月 31 日審議通過據以執行。(內政部 2005 年 9 月 26 日填報)」

從內政部對社會福利政策綱領修正後的執行情形來看，顯示中央政府推動福

利政策不夠積極，無意藉社會福利政策綱領的修正而據以變更中長程計畫，爭取增加預算的籌碼，僅以輕描淡寫的方式填報施政計畫已奉行政院核定，欠缺積極作為，顯然不能符合全國社會福利會議之期待。

## 二、地方政府：「依法行政」或「自由裁量」的執行模式

地方政府社政主管 (L1) 提到政策執行應該「依法行政」，尤其是都會型的地方政府官員在政策執行時更須守法，否則媒體、市民將會挑戰、質疑，甚至責難；而地方政府社會救助主管 (L13) 就指出社會救助的執行，法律的訂定要周延，法令訂定清楚的話，中央與地方政府都能依法行政，且在爭取經費的時候比較有利；另一地方政府社會救助主管 (L3) 卻發現部分縣市辦理低收入戶申請時竟有名額的限制，在核定低收入類別時，地方政府官員的行政裁量權相當大，出現要給低收入戶幾類就幾類的「恣意」作為，似未重視「案主」真實的經濟狀況與需求。

這種城鄉的差距，不止是xx市跟其他縣市，其實縣市本身，本身也有差距，xx縣也有他的差距，所以這個問題要怎麼克服，怎麼處理，一直沒有人好好去處理，那xx市這邊不得不更守法，因為我們所有的媒體，所有的人，通通都在看xx市，我們只要有一些法令有任何的偏差，人家馬上來啊，所有的挑戰，所有的質疑，所有的責難，所有的…都馬上就到了。 (L1-5)

推動社會救助的工作上，其實在法律方面要周延的訂定，基本上法令訂定清楚的話，公部門不管是中央或地方，都知道它的一個方向，或是說應辦的事項在哪裡，而且目前在經費有限的情況下，你有一個法定的依據，各個業務在爭取經費的時候，是比較有利的。 (L13-7)

我拜訪過幾個縣市，想了解大家是怎麼做，我真是嘆為觀止，不是相應不理，就是我很深的茫然，我不知道我們的行政權大到這種程度，而且還有人跟他講說，低收入戶申請今年額滿了、明年再來，怎麼可能，而且那個類別是我們自己說要給幾類就幾類，我是覺得太多的行政裁量權，如果民眾知道，他會去訴願，就xx市來講，今年以來，我們社會救助的訴願案，在社會局來講差不多是第一、第二名，各縣市政府從來不會有人訴願。 (L3-21)

換言之，政府部門在政策執行時，「依法行政」應該是最基本的要求，法律的訂定更要周延，以利地方政府政策執行的依據；不過如果有輿論的壓力及



民眾的監督，似更能監督地方政府的政策執行；但是如果地方政府官員的行政裁量權過度「恣意濫用」，未能依法行政時，影響民眾權益可能更加嚴重。從訪談分析發現地方政府的政策執行，可歸納為「依法行政」或「自由裁量」兩種執行模式。

### 三、民間部門：「補充性」與「自主性」的執行模式

民間團體主管 (N1) 認為民間團體在政策執行時是在彌補政府部門的不足，希望政府能多負起兒童照顧的責任，不宜以社福預算的不足為藉口，將兒童照顧責任落到民間部門，因為以該團體照顧的家庭，有相當大比例不符合政府的社會救助門檻；另外一位民間團體主管 (N4) 則指出該團體較少倡導議題，不過該團體的研發部門會評估社會議題，自行規劃新的方案。

其實民間團體是彌補政府在照顧面的不足，但是在討論這些問題的時候，我覺得政府常常會用一個理由就是社福預算不足，社福預算的餅沒辦法做大，所以變成說在這個部分怎麼去看政府的責任要…可以做到…因為你看福利國家幾乎兒童都是政府在照顧，可是我覺得那是一個理想，我們也期待說所有的兒童政府能夠…譬如說普遍的兒童的生活津貼，政府全部把這個責任負起來；我們有四成五是非低收入戶的，事實上我們有七成以上的家庭，平均每個月的收入是低於兩萬塊。(N1-11)

…其實我們比較少是主動性因為某個議題來形成或倡導，我們比較少，我們大部分都是參與性，那另外就是我們在整個新的方案的形成，我們有自己的研發部門，譬如說我們會去看現在外籍配偶的議題，然後也會去評估現有的機構啦、政府的狀況是怎麼樣，它會去規劃一個…我覺得比較補充性的這種方案出來。(N4-09)

從民間團體的觀點，正可呼應中央政府在政策執行上，係傾向「謹慎保守」的執行模式，因而民間團體希望政府能多負起兒童照顧的責任；又因地方政府之間的差異相當大，地方政府採「自行裁量」的執行模式，導致不少需要照顧的貧窮兒童，無法接受政府的補助，只好由民間團體來照顧，因而民間團體扮演補充公部門照顧不足的角色，不過也有民間團體會評估社會議題自行規劃新的服務方案，因此民間部門係採取補充性與自主性的政策執行模

式。

#### 四、小結

社會福利政策綱領是推動社會福利的原則與方向，社會福利政策綱領修正公布後，各相關部門對貧窮兒童照顧政策之認知與執行，發現有各自詮釋、各自解讀的情形，綜合上述各部門成員對貧窮兒童照顧政策之認知與執行，整理如表 4-2：

表 4-2 各部門成員對貧窮兒童照顧政策之認知與執行簡表

部門區分	政策認知	政策執行
中央政府	消極因應	謹慎保守
地方政府	過於簡化	依法行政 自由裁量
民間團體	高度期待	補充公部門 自行規劃

由於各部門成員對社會福利政策綱領出現各自詮釋的政策認知，未能形成共識，因此在政策執行時，則顯現「分工而未合作」的現象，進一步分析政策執行落差如下：

##### (一) 實踐落差：反映議題而非落實政策理念的施政作為

台灣的社會福利徒有良善的福利政策，但是卻束之高閣。從社會福利政策綱領的原則及內容來看，我們的貧窮兒童照顧政策，不僅注重經濟的扶助，且著眼於兒童身心發展的全面照顧，可是政府部門未能針對政策綱領、兒童及少年福利法及社會救助法內容認真檢視，規劃具體實施方案，分期分年編列預算實施；最主要原因是中央政府社會行政主管機關的定位，長期以來一直無法提升到部會層級，內政部所掌理的業務又非常廣泛，部長的施政方向只考慮總統競選政見是否兌現，卻未考慮建構一個可

長可久的福利制度。孫健忠 (2003) 即指出目前社會福利主管部門雖為內政部社會司，但社會司僅是業務幕僚單位，在內政部事多權雜情形下又屬弱勢，難以有足夠的地位與其他部會抗衡，更遑論參與行政院的政策角色，因此社會福利業務執行所出現的問題與社會司的位階脫離不了關係。由於中央政府主管機關並不重視社會福利政策綱領的修正內容，未能積極規劃實施步驟，督促地方政府落實執行，因而地方政府的社政人員當然不會注意政策綱領的重要性。

復加上當前中央社會福利政策除了沒有全盤規劃外，主政人員卻偏好「節慶式施政」、或所謂的「議題式施政」(梁玉芳，2006)。例如 2006 年兒童節前夕發生中風的卡債阿嬤殺死兩名幼孫慘劇之後，行政院隨即公布以五億元搶救高風險家庭的三大措施，提供緊急生活扶助、增聘地方社工人員與擴大補助民間團體介入照顧，除地方政府仍應籌措分擔經費外，中央增加的經費則動用行政院第二預備金，再度顯示中央政府施政的缺乏整體規劃，更欠缺溝通協調，因而導致各部門成員對政策認知缺乏共識。

## (二) 計畫落差：施政計畫與預算未能配合政策要求

政策綱領修正後，中央政府應居於主導地位，扮演「領航」(steering) 的角色，研擬執行方案、修訂中程計畫，並據以爭取預算納入年度作業計畫，有完善的規劃及經費配合，政策才能落實推動；可是中央政府各部會的中程計畫早經核定，各部會只能依據行政院核定之中程歲出概算額度範圍內檢討，各機關的首長及中堅幹部又不重視中程施政計畫制度，使得中程施政計畫制度建立機關策略規劃之精神「名存實亡」，因而中程計畫跟不上政策的變更，預算的編列更無法反映政策的要求。

### (三) 資源配置落差：缺乏福利基本資料，資源未能合理配置

社會福利政策應回歸社會福利的需求本質，統整政府和民間福利資源，方能建構一套理性系統，才不致陷入政治因素過度干預福利的弊端（詹火生，2001）。近年來內政部進行社會福利績效考核時，雖已將各地方政府辦理「兒童福利需求研究」列為法定福利項目，逐步要求各地方政府建立福利需求資料，但中央及各地方政府並未積極協調，統整成全國性資料庫，尤其是我國迄今尚未建立全國性貧窮兒童統計資料，缺乏貧窮家庭兒童縱貫性、系統性的需求調查，因此政策規劃顯得片段凌亂；除此之外，中央與部分地方政府為了兌現「競選政見」，亦已出現嚴重影響福利資源配置的現象。

### 第三節 中央與地方政府之府際關係

我國中央與地方政府的關係，依憲法第十章「中央與地方權限」規定，係採憲法明定自治權限，以實現地方自治之憲政意義；但是由於地方政府具有獨立自主的法律人格，其自治權為憲法及法律所保障，而中央與地方政府各自擁有本身的權力，彼此之間可能相互抗衡，且地方政府為履行其施政，擁有充分的行政裁量權，因此兩者之間的互動關係，影響政策的推展至鉅。

我國在歷經臺灣省各縣市實施地方自治綱要、自治二法、精省再造工程，以及新地方制度的施行後，中央與地方的關係已逐漸轉型，使得地方政府成為一個享有地方自治事務的自治體。尤其在 2000 年政黨輪替之後，政府施政強調要打破過去中央集權又集錢的威權心態，落實「地方能做、中央不做」的地方自治精神，讓地方與中央政府一起共享資源、一起承擔責任（吳松林，2002）。其中較明顯的變革屬中央社會福利補助制度的改變，基於落實地方自治，提高補助經費之使用效率及控制地方申請福利經費之繼續膨脹等因素，自 2001 年起推動社會

福利經費「設算」制度，將過去逐案向中央申請之社會福利補助款，改為整筆分配給地方政府納入預算自行分配運用，以提升地方政府經費運用的自主性。有關中央與地方政府的府際關係分析簡表詳如表 4-3：

表 4-3 中央與地方政府的府際關係分析簡表

部門區分	權責劃分	溝通協調	業務督導	經費變革	社政人力
中央政府	授權地方	有溝通、 無預期結果	低標準的 要求	減輕工作 負荷	權宜措施
地方政府	未充分授權	有限度溝通	具有適度 壓力	籌措壓力 舒緩	期待有效 解決

## 一、權責劃分落差

### (一) 事權落差：權力下放 vs. 未充分授權

我國貧窮兒童照顧政策之執行，其事權劃分基本上是以社會救助法與兒童及少年福利法之規定為主。受訪者 (C2) 認為中央與地方的權責分工自從社會福利經費設算以後，中央不再以專案計畫的方式補助地方政府，權責已經劃分得相當清楚，中央負責政策、立法、規劃、協調及監督等職責，地方負責執行，又由於社會福利經費「設算」比率是由行政院主計處決定，因此地方政府會轉而向行政院主計處爭取；另依據社會救助法的規定，中央主管機關仍須負責台灣省各縣市最低生活費及生活扶助標準的訂定，所以內政部每年會定期召開社會救助有關會議，這是中央的法定權責。受訪者 (C3) 也認為自從經費設算以後，低收入或中低收入戶兒童生活扶助，均由地方政府編列預算來照顧，等於已授權地方自主，至於中央與地方討論是否放寬標準，地方政府基於財政困難，則不易協調。

中央就是修法、規劃、協調，經費已經處理完，縣市政府也不會來要錢了，他只會跟主計處要。我們考核完以後，會根據成績高低，再撥一筆經費，因為主計處有保留一筆經費作為獎勵。(C2-15)

中央是負責台灣省的部份，北高兩市就自己決定，所以我們每一年大概在九月的時候，就會開一個討論社會救助相關調查的會議，像今年已經開過了。還有就生活補助費要不要調整？也請地方政府來研議…我們提醒地方政府說這個標準，其實已經六年沒有動了，爭議性會比較大一點。 (C2-05)

兒童的生活扶助從 90 年就把經費設算…無論是低收入戶的扶助或是中低收入戶兒童，由地方政府來照顧。我們跟他們討論是不是可以放寬標準，然後增加預算，造福兒童。地方政府財政還是很困難，所以協調上沒有很成功，地方政府要求的就是，中央你給我錢，我就可以放寬。 (C3-57)

部分地方政府受訪者 (L11) 對於中央與地方政府的權責分工表示肯定的意見，認為中央在修正社會救助法，或每年救助調查協調會，均會邀請地方政府開會，地方政府遭遇到的實際困難，可以在會中反映；另一名受訪者 (L12) 也認為在貧窮兒童照顧的分工上，已經很清楚，中央是政策制定的單位，地方政府是執行的單位。

中央、地方政府分工，現在中央蠻好的，他們自修法還是怎麼樣，一定都召集各縣市政府去開二次、三次的會議，我們實際是站在第一線的，我們碰到一些實務上的困難，會向會議中反映，所以不管是分工、溝通、協調的部分，個人覺得是蠻好的。 (L11-05)

在貧窮兒童照顧的分工，中央扮演的角色算是一個政策制定的單位，我們地方政府就是執行的單位，在溝通協調部分，我覺得有一個狀況像今年在考核的評分上，比如說補助的金額是編在我們縣預算的，得到的分數就會比較高，如果是來自於中央補助的話，分數就會比較低，我會覺得這樣子不太公平。 (L12-09)

儘管中央與地方的權責分工大致清楚，但是有受訪者 (L1) 在訪談中認為中央政府仍然有許多管制作為，尤其是在組織編制與人力方面，並未完全授權地方政府；另一名受訪者 (L3) 甚至感覺到社會救助法修正之後，把過去由地方政府決定的事項規定放在母法裡，反而失去了一些彈性的空間，其實是中央集權，全國統一；顯然地方政府社政人員希望法律保留彈性，讓地方政府擁有更多的自主性。

我是覺得這個東西是中央政府綁太緊，從過去到現在，其實都是一樣，也許是我們地方制度不夠成熟，所以沒辦法授權給首長去充分去調整它

的組織跟人力的配置。(L1-07)

我覺得有一個非常大的特色，社會救助法修正之後，其實是中央集權，全國統一，為什麼？那一條如何設算拉上去了，三合一已經拉到母法了，我很少看到母法規定的那麼細，怎麼計算收入，計算哪些人，哪些人要算多少錢，都已經在母法裡面了，以前地方政府有一些的彈性空間，都沒有了！(L3-20)

## (二) 權限消長落差：中央權力弱化，地方權限大幅增加

中央社會救助主管 (C1) 提到中央與地方權力的消長，以往是中央的職權大、地方的職權小，現在反過來變成「地方大、中央小」；而從地方制度法通過後，地方政府可以訂自治條例，自行立法來推動業務，權限已大幅增加；中央政府兒童福利主管 (C4) 認為兒童經濟扶助的預算，大部分編列在地方政府，中央只能期待「道德勸說」，在各個會議裡提案分析，讓各縣市瞭解目前有關兒童中低收入生活扶助的標準、目前補助對象的認定過於嚴格，而「期待」能夠放寬規定，但是各縣市表示在中央沒有給予經費補助的話，事實上是有困難的，因此確已呈現中央、地方權力消長的現象。

以往是大中央、小地方，那現在時代在變啦，現在都是大地方、小中央，大家的心態還沒有適應過來，地方來講的話，你會覺得說，這個執行的人員，他沒有說我地方自己可以立法這樣的一個觀念，因為你遇到地方自治相關的法令，地方可以訂自治條例。(C1-07)

有關兒童經濟扶助的預算編列，大部分都在地方政府，我們比較期待就是能夠道德勸說，在各個會議的場所裡面，提案做一些分析，讓各縣市瞭解目前有關兒童中低收入生活扶助的標準，目前我們認為補助對象的認定過於嚴格，我們期待能夠放寬一些規定，但是各縣市表達在中央沒有給予經費的補助的話，事實上是有困難的。(C4-01)

中央政府推動社會福利政策，長久以來採取計畫型經費補助之手段，誘導地方政府推動中央所訂頒的福利政策，中央在政策規劃及經費分配上擁有絕對的主導權；自從地方制度法實施以及中央補助

款設算地方之後，地方可以訂自治條例，自行立法來推動業務，經費的運用已具自主性，地方權限大幅增加，已朝「地方治理」的精神邁進；然就中央與地方的權責劃分與溝通協調而言，中央認為權責劃分已相當清楚，地方政府則認為中央仍未完全授權，要求更完整的地方自主性；至於在中央與地方權力消長過程中，雖然地方政府權限已大幅增加，但地方政府社政基層人員對法制作業仍然生疏，有賴中央更多的協助，因此中央除了「授權」之外，仍應扮演政策引導的角色，針對法令的鬆綁、人員的培訓、方案的規劃等，協助地方政府落實福利政策的執行。

## 二、溝通協調落差：呈現有溝通、無預期結果的困境

### (一) 中央部門的溝通成效有限

在溝通協調方面，受訪者 (C1) 認為中央和地方還是要「持續溝通」，有時候溝通的障礙是人的因素居多，可以透過制度上的管道持續溝通，並認為目前中央政府官員的心態，已經改變過去由上而下、管理的心態去對待地方政府，而改採服務、輔導的方式來互動；另一名受訪者 (C2) 提到中央政府在每年進行社會救助調查之前，會邀地方政府召開會議，討論最低生活費標準，雖然社會救助法明訂最低生活費標準是依照主計處公布的平均消費支出 60% 加以計算，但是仍須在會議中徵詢各縣市的意見，至於每年討論生活扶助標準，及動產、不動產的一定金額要不要調整，結果是各縣市政府「都沒有調整的意願」，顯然如果涉及經費的負擔時，溝通就會產生障礙。

以目前來看的話，中央和地方還是要持續溝通，有沒有窒礙難行，有時候是因為人的因素，但是制度上還是有溝通的管道...；中央不是用管理的心態去對地方，我們慢慢的也是一種服務、一種輔導，讓大家都可以互動，這樣就可以比較順暢。(C1-10)



一年一次的協調會議，就是訂最低生活費標準，台灣省的部份，我們依照主計處公布的家庭收支調查報告，公布出來的平均消費支出 60%，然後，就問各縣市有沒有意見，討論每個月給的生活補助費要不要調整，動產、不動產的定額要不要調整，都不調整！我們事先通知他們，要調整的話，帶到會上來討論，都沒有一個縣市想調整。(C2-22)

## (二) 地方部門認為僅屬有限度的溝通

受訪者 (L6) 雖表示中央與地方政府的溝通、協調上「也還好」，但卻認為社會救助工作已行之多年，中央與地方之間，只有在調貧窮線（即最低生活費）時，有比較積極的接觸，平常都是由地方自主；而另一名受訪者 (L2) 則表示現在的中央與地方政府官員是「可以溝通的」，也能體會中央政府要考慮各地方政府的狀況不同，僅能訂定一個最低標準，各地方政府再依自己的條件，提高地方的福利水準。

溝通協調上，我覺得也還好，因為救助可能是一個比較老的業務，中央跟我們之間，要調貧窮線的時候，跟我們有比較積極的接觸，平常可能都是地方自主；地方政府反映實務狀況，中央再去修法，至於其他的社會救助業務，都是由地方政府推動。(L6-19)

現在覺得是可以溝通的，但是也是考量到說兒童局畢竟是面對各縣市…每個縣市不一樣的水平，至少可以給每一個縣市抓到一個最低標準以後，然後再看自己縣市的需求，我們台北市跟高雄市成立以來，標準就比較高一點，我們可以依我們原來的標準來做，比較不會因為中央訂一個統一法規以後，反而使我們原來的水平又往下拉。(L2-10)

在溝通與協調方面，中央與地方的互動關係似已打破過去傳統「上下隸屬」的科層關係，不再是中央一個命令、一個動作，而是透過持續的溝通、協調，採取服務、輔導的方式來互動，但是這樣的互動效果顯然是有限的；地方政府受訪者雖對中央與地方的溝通、協調尚無負面的評價，但卻有較保留的看法，認為救助工作平常都由地方自主，只有在調整最低生活費時，才有比較積極的接觸；訪談亦發現目前中央與地方的溝通、協調上，最主要的障礙出現在討論生活扶助標準及動產、不動產的一定金額要不要調整時，因為涉及地方政府的財源，

各縣市政府均堅持無調整意願，中央基於現實考量只好維持現狀，年復一年，甚至已經有六年未調整補助標準，這樣的溝通、協調呈現「有溝通、無預期結果」的窘境。

### 三、績效考核落差：最低標準的要求卻仍難達成

中央對於地方政府的業務督導，可分兩個層面，在消極面含有考核、監視和糾正的性質，以防範地方政府怠忽職責，或濫用自治權力；積極面則具有督促、指導和協助的性質，目的在促使地方政府善用其自治權，並增加民眾福祉。目前我國社會福利政策的執行，中央政府每年辦理一次社會福利績效考核，作為主要的政策工具之外，其餘則以法令的解釋或機構評鑑等方式，提供業務督導的功能；經訪談分析發現社會福利績效考核，雖具有「督促」和「引導」的功能，但多年下來卻仍有地方政府未能達到最低標準的要求。

#### (一) 中央：透過最低標準的要求，逐步達到政策引導的效果

受訪者 (C1) 認為社會福利績效考核在某種程度上會有一種壓力，這種壓力是在監督地方政府法定項目是否執行，中央政府的觀念是：「先求形式上的有，再求實質上的有」，主要原因是當初中央經費補助設算基準的訂定，是為滿足各項福利法定項目的需求，為了解地方政府是否將設算經費實際用於福利業務上，因而以社會福利績效考核的方式來加以查核，所以將標準訂得很低，重點擺在監督地方政府的經費編列及運用。

我是認為這樣的考核在某種程度上會有一種壓力，這一種壓力是在監督他，法定項目是否有執行，因為有執行接著還要再看到底執行的怎麼樣？先求形式上的有，再求實質上的有，我們現在的一個方式採這種階段式的。 (C1-11)

其次，在政策引導的效果方面，受訪者 (C2) 認為社會福利績效考核，是按照社會救助法所定的法定項目去檢視，並在考核之後根據成績高低，由行政院主計處撥給經費予以獎勵；另一名受訪者 (C4) 很具體的指出社會福利績效考核所產生的效果，發現從一開始考核的時候，各縣市好像都是在發錢而已，福利服務大都委外，經濟扶助的部分則由地方政府自己執行，但是這幾年下來，有些縣市除了發錢之外，也注意到其他的福利服務項目，委外的服務也會進行評鑑，所以確已發揮政策引導的功能。

如果是按照救助法裡面所定的那些法定項目，大概都會去看…一個是現金補助、生活補助那一邊，那另外一個是像就是In kind部份，他們也會去幫他們做一些，比如說孕產婦，低收入戶孕產婦的，或者是有些部份縣市提供他平價住宅！…法定的項目都OK。 (C2-11)

中央就是修法、規劃、協調，經費已經處理完，縣市政府也不會來要錢了，他只會跟主計處要。我們考核完以後，會根據成績高低，再撥一筆經費，因為主計處有保留一筆經費作為獎勵 (C2-15)

假如列入考核的項目，也就是說在政策引導上有他的效果…我覺得這幾年考核，從一開始考核的時候，各縣市好像都是在發錢而已，看到在福利服務的部分大部分都委外嘛，自己真正在執行的部分，就是在發錢，但是這幾年看下來，其實有些縣市做的不錯，他們除了發錢之外，在其他的福利服務項目部分，做的也不錯，而且委外的也做評鑑，所以說有看到在進步…去考核還有一個優勢，就是在引導上有他的效用 (C4-10)

## (二) 地方：社會福利績效考核具有政策執行的壓力

縣市政府受訪者 (L8) 的體認是中央的社會福利績效考核，主要的目的是經費設算至地方政府以後，地方政府是否編足經費的一種督促方式；另一名受訪者 (L13) 就認為社會福利績效考核是很好的機制，各個地方政府會互相比較，因而形成政策執行的壓力。

中央對我們的考核他就要看你有沒有編足夠的錢，因為他設算給你的時候，已經有這筆錢嘛，但是還是不夠，所以不夠的部分還是會從基金裡面去調度。 (L08-09)

現在還有一個社會福利績效考核，其實是一個很好的機制，有這一個考核在，大家都會戰戰兢兢的，一定會盡力去做，因為到時候大家會互相比較，不是說只有民間團體會比較，縣市政府自己本身為了這方面的壓力，然後互相去比較，當然到時候各自經營的角度不一樣，但是至少都會有一個壓力在啦！(L13-18)

至於直轄市的受訪者 (L4、L6) 提到中央設算經費時對北高二直轄市並未補助，但內政部每年還是會來考核，只是未列入評比，透過社會福利績效考核，直轄市的社政同仁會根據考核指標，自己檢查執行成果，認為是很好的措施，因此直轄市的受訪者對社會福利績效考核抱持肯定的態度。

目前中央除了專案的部分會補助我們，他對北高是不補助的，所以我們比較沒有這方面的困擾，分工的部分就是按照法律的規定來執行，至於績效考核，雖然他沒有補助，但是他還是每年都組一個小組來考核，所以目前我們都根據考核指標，我們自己也會檢查去執行，這部分比較沒有問題。(L4-3)

因為沒有補助，所以不好意思跟我們評比，其實我們也是很希望接受評比，因為我覺得我們每一年都有進步，像我在二科幾年的時間，我覺得每一年我們檢視自己本身這一年跟去年的業務，如果有來考核，我們每一年重新檢視是很好的，我覺得好像有新的東西可以加上來，而且我們有信心認為如果評比的話，我們也可以分數蠻高的。(L6-14)

社會福利績效考核之法定項目，係依據現行各項社會福利法律規定，檢視地方政府經費編列與執行情形，中央政府認為是基於最低標準要求，先求形式上的開辦、再求服務內容的落實，重點則放在監督地方政府的經費編列及運用；然而這種最低標準的要求，在 2004 年各縣市的法定項目中，仍有 16 個縣市、五項與兒童照顧有關的業務尚未開辦，其中尤以低收入戶自立脫貧、設置安置教養機構及社會工作專業訓練等三項業務，對貧窮兒童之基本權利影響較大，實不容忽視 (詳如表 4-4)。

表 4-4 2004 年度地方政府兒童照顧法定項目未開辦項目一覽表

未開辦項目	業務類別	數目	縣市別
低收入戶自立脫貧方案	社會救助	7	新竹縣、台中縣、雲林縣、 台東縣、花蓮縣、澎湖縣、 基隆市
設置安置教養機構	兒少福利	4	台中縣、嘉義縣、澎湖縣、 基隆市
專業訓練	社會工作	3	新竹縣、彰化縣、南投縣
關懷中心	兒少福利	6	桃園縣、南投縣、雲林縣、 基隆市、嘉義市、台南市
性交易加害人輔導教育	兒少福利	9	苗栗縣、彰化縣、雲林縣、 嘉義縣、屏東縣、台東縣、 澎湖縣、基隆市、台中市

資料來源：整理自內政部九十四年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告 (<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>)

#### 四、經費補助落差：地方政府經費籌措壓力稍見舒緩但未有效解決

地方政府社會福利經費的主要來源有三方面：一為財政收支劃分法，其次是中央政府補助款，第三為公益彩券盈餘分配。財政收支劃分法多年來爭議甚多，除了直轄市政府獲得較充裕的財源外，其餘各縣市自有財源均不敷支出需求，造成地方發展很大的差異，因此地方政府屢有修正之建議；至於內政部自 1989 年度起，在福利需求高漲、地方政府財源相對缺乏之情況下，訂定「內政部推展社會福利服務補助作業要點」，補助各級政府與民間部門推展各項社會福利服務的措施，自 2001 年度起改由行政院直撥補助台灣省各縣市，即所謂的「設算」制度；另根據「公益彩券發行條例」規定，公益彩券盈餘之分配，50%供地方政府辦理社會福利及慈善等公益活動，盈餘分配至地方政府之數額從 2002 年 1 月至 2005 年 9 月底止，累積盈餘已達九百二十八億餘元，其中各縣市政府獲得分配數達四百六十四億餘元，以台北縣七百十八億餘元為最高，台北市六百三十三億餘元次之，分配最少的縣市為連

江縣亦有二億九千三百萬元（台北富邦銀行，2006）。從訪談分析發現目前地方政府的社會福利經費自從「設算制度」改變之後，中央政府可減輕工作上的負荷，地方政府則擁有更多的經費自主權，再加上公益彩券盈餘之分配運用，地方社會福利經費的籌措已稍見舒緩，但是卻未根本解決地方政府財務困窘現象，詳細分述如下：

#### (一) 中央政府減輕工作負荷，可多作政策規劃

受訪者 (C2) 指出社會福利經費「設算」之後，中央現在的預算不再編列補助地方政府，只剩補助民間團體的經費，就中央的工作同仁而言，設算已減輕不少工作量，不用再辦理大量的撥款、核銷等繁複作業，可以專心從事修法、政策規劃等工作；另一名受訪者 (C3) 提到透過年度的社會福利績效考核，發現中央設算給地方的經費，地方政府基本上都會編列出來，再加上公益彩券盈餘分配運用，地方政府自己籌措的經費已經相差不多，足見地方政府的社福經費之壓力已有紓緩。

經費補助設算以後，中央現在的預算，不是編列補助給地方政府的，而是給民間團體的，能夠申請的項目，大概就是辦理脫貧的一些研習方案，還有就是遊民的輔導、災害救助的研習；就中央來講，設算對我們來說是減輕的，因為我就不用去辦每一季的撥款，所以是減輕很多，我們可以專心做修法啦！政策規劃啦！(C2-14；C2-17)

設算的經費，中央所給的錢喔，地方政府基本上都有編出來，應該是設算的額度，那地方政府編出來比設算額度還要多…因為地方政府本來就應該有自籌款，所以他編出來比較多，但是以現在的狀況來看…地方政府他們的財政，中央設算給他的錢，再加上公益彩券盈餘分配，自己缺的部份的確是不多。(C3-62)

#### (二) 地方政府社福經費籌措壓力稍見舒緩

縣市政府受訪者 (L12) 提到經費編列部分，縣政府公務預算不敷編列時，可以尋求公益彩券委員的支持，因此這幾年感受到經費的壓力沒有幾年前那麼大，可見公益彩券盈餘之運用，成為地方社福經費的一項重

要財源。另一名受訪者 (L13) 也提到社會救助現金補助所需的經費較大，屬於一般性補助款會先以公務預算編列，但是不足的部分也會申請公益彩券盈餘，雖然經費壓力已減輕，但比較大的問題是協辦地方政府推動福利方案的單位仍然不夠。

…經費編列這個部分的話，我們倒是努力的去尋求公益彩券委員的支持，這幾年感受到經費的壓力沒有幾年前那麼大。(L12-15)

其實現在還好啦，因為公益彩券…，就是經費上我們可以跟公益彩券那邊去申請，因為現金補助花的錢比較高，那你真正要推動方案的話，就現金補助來講，因為這個是一般性補助款的編列嘛！我們當然到時候不足的部分才去申請公益彩券盈餘，推動方案的錢其實不是很多，就是說經費方面可能壓力比較沒有那麼重，現在反而一個問題就是說你的協辦單位不足。(L13-14)

相對的，有受訪者 (L12) 卻指出地方財主單位的矛盾情結，她說每年在編列預算的時候，財政局會希望一些新開辦的業務從公益彩券來支應，可是真正在會簽計畫的時候，財主單位又會指出公益彩券是一個不穩定的財源，要社會局自己考量清楚；另一名受訪者 (L9) 也認為該縣市目前在編列預算、爭取預算方面都還不錯，主要是有公益彩券盈餘的挹注，不過認為法定預算不應該由公益彩券盈餘來負擔，自從有公益彩券盈餘以後，地方政府的主計單位，希望社會局將部分社福經費移列由公益彩券盈餘支應，以減輕籌措財源的壓力。

每年在編預算的時候，財政局蠻矛盾的，他們會希望一些新開辦的業務，從公益彩券那邊來支應，可是真正我們在簽這些計畫，要從公益彩券那邊支應，會他們的時候，他們又會提意見說公益彩券是一個不穩定的財源，要我們自己考量清楚。(L12-14)

在編列預算、爭取預算方面，xx市目前來看是都還不錯哦！我覺得還不錯的理由是因為現在有公益彩券盈餘的挹注。可是問題是自從有公益彩券盈餘以後，我們的主計，他就希望我們把一些錢擺在那裡，可是我們的法律規定又不行啊！其實法定預算本來就不應該把它放在公益彩券盈餘。(L9-10)

綜合上述，社會福利補助經費設算及公益彩券盈餘的運用，確對地方政府社

會福利經費的籌措，減輕不少的壓力，地方政府社福經費運用的自主性亦提升不少，但以目前的現象，中央對地方的要求僅是設算補助及彩券盈餘經費的專款專用，且僅考核「法定項目」的執行，對於「地方治理」的效能則無法展現；又由於彩券盈餘收入屬於不特定財源，不宜作為制度性的福利支出，適合將其運用在創新性、實驗性的福利方案上，然而實際的現象是許多縣市將分配到的盈餘，用於法定應辦的福利服務工作，代替原本應編列的預算，似不足取。根本之道，仍應就「財政收支劃分法」加以檢討，讓地方政府擁有足夠的財源，依據社會福利的權責分工，規劃並執行地方政府貧窮兒童照顧措施。

#### 五、人力落差：僅解燃眉之急的人力因應措施

近年來政府人事政策是精簡人力、建構小而能的政府，除了減少政府用人需求，利用民間資源外，也一直控管各級政府人力成長，辦理機關編制員額及預算員額之審查，對超額人力則以出缺不補的方式，持續精簡員額。社政人力配置對於社會福利政策與方案的規劃、預算的執行均具有關鍵性的影響力，然綜觀台灣社會福利的發展，不論中央或地方均相當嚴重地受制於組織員額精簡政策，即便隨社會變遷的腳步，社會福利預算大幅攀升，對應社政人力之成長仍十分有限。

社政人力不足一直是中央與地方社會福利政策執行上的一大問題，自從精省之後，原台灣省社會處之員額併入內政部社會司，成為中央政府的社政人力，加上經費設算之後，內政部社會福利補助作業的案量也大幅減少，致中央政府的工作負荷已相對減輕；反觀地方政府部分，除了「設算」後經費自主權增加，還須針對公益彩券盈餘分配運用，以及配合中央新增的服務方案，社政人力更顯不足，因此，增加社政人力以因應業務需求，一直是社政與人事部門爭論的焦點。經訪談整理對社政人力不足的因應措施，可分為委



託民間團體、結合村里幹事及採契約進用等方式作為因應：

(一) 中央僅能提供權宜措施的協助

受訪者 (C2) 對地方社政人力不足的看法，認為可以委託民間團體來辦理，不過也擔心在執行上如果沒有公務員在場，效力可能會遭到存疑。另一名受訪者 (C3) 亦感受到縣市政府社政人力不足，對貧窮家庭或是高風險家庭的兒童照顧造成影響，為了協助解決社政人力不足的問題，除了補助地方政府結合民間團體聘雇專業社工員外，另一個方式是結合村里幹事人力加強通報，進行家庭處遇；又因為受到組織編制與精簡員額的影響，中央只能協調人事部門同意以契約進用的方式來進用社工員，暫時不受約聘僱人力精簡 5% 的限制，所需經費則由公益彩券盈餘支應，這種方式仍屬權宜措施，因為這些補充人力均非正式編制人員，如涉及「公權力」的行使，應以正式編制人員為宜。

…如果地方人力不足的話，可以委託民間團體來辦！不過，這個也牽涉到在執行上，如果沒有公務員在場，效力到底有多大，將來也可能會存疑。(C2-19)

現在縣市政府人力是不夠的，因為很多貧窮家庭或是高風險的家庭，沒有足夠的人力在照顧，所以有很多兒童虐待的問題增加，這個部份我們是覺得有蠻大落差，我們現在是採行二個方式去解決，第一是結合村里幹事；其次是補助地方政府結合民間團體聘雇專業社工員，對家庭做處遇。(C3-71)

我們請地方政府用公益彩券盈餘，以契約進用的方式來進用社工員…契約進用是按日計酬，一個月可以算 22 天的酬勞，專業社工員的話，大學畢業一個月薪水可以達 3 萬 1900 元，他不受約聘僱 5% 的限制；另外我們透過補助作業方式，鼓勵民間團體前來申請家庭處遇方案所需的社工員…(C3-100)

(二) 地方政府期待根本解決人力不足問題

地方政府受訪者 (L11) 認為村里幹事的功能應加以檢討，應該把村里幹事的編制縮小，相對的，社會福利業務膨脹快速，缺乏人力，因此應

將這些人力加以轉換運用，可見基層社政人力期待透過轉換人力的方式，將業務功能式微的職缺加以轉換為社政人員，在總員額不增加的原則下，不失為一個可行的途徑。

五年前在當課長的時候，我們就在討論村里幹事存不存在的問題，其實村里幹事的功能跟價值已經不是跟以前那麼需要了，當時我們就有建議，就是說村里幹事既然功能已經不是那麼強了，應該把他縮編嘛！相對的，現在社會福利的業務膨脹那麼大，人力又沒有，應該把這些人力撥出來。(L11-08)

地方政府是政府與民眾接觸的第一線，政府施政績效直接反應在這個層級上，就實務面而言，人力配置應以業務增長考量為優先，就理論而言，人力配置亦可以用工作分析、用人標準及職位設置等方法來衡量，但在現行人事作業規定上，地方政府則僅能依據行政院管制政策規定，按年度內可增加多少員額成長率，再修訂編制員額；至於預算員額則在該編制員額範圍內由各該機關控制編列，並由議會審議決定之。上述管制政策及預算用人之雙層管制，正隱含著中央對地方政府治理能力的不夠信任，也對地方民意機關預算把關能力不太放心，導致地方社政編制人力嚴重不足，只好以約聘雇或契約進用方式填補人力，除影響服務品質外，更造成人員的流動力；至於結合村里幹事的民政人力，因督導體系的不同，難望落實社會福利的有效執行，若欲轉換「村里幹事」的職缺，改設「社工員」，則更需進一部研究協調，恐短期內不易實現。

## 五、小結

綜合上述分析，貧窮兒童照顧政策執行之府際關係，就地方政府能否得到中央政府充分授權及擁有自主財源等指標分析，直轄市政府目前雖擁有較高的自主財源，能依地方需求進行政策規劃，但在組織編制與人力方面，並未完全獲得中央授權；至於各縣市政府而言，雖在經費的籌措上稍見紓緩，亦較

具經費運用的自主性，但受財政收支劃分法的影響，所籌措的財源僅能維持法定福利項目的開支，仍難依地方需求進行政策規劃；中央與地方的權責分工，自從社會福利經費設算以後，中央不再控制地方政府的政策執行，但溝通協調的效果仍屬有限。綜合而言，目前中央與地方政府的府際關係，呈現僅有形式的夥伴關係。

#### 第四節 地方政府間水平府際關係

貧窮兒童照顧政策之執行，依據兒童及少年福利法、社會救助法等法律之規定，對中央與地方之權責雖已劃分清楚，但是兒童照顧屬地方政府執行事項，各地方政府都是一個獨立的自治體，擁有行政裁量權，如果欠缺橫向的協調工作，將造成地方政府間的差異。在文獻中曾論及地方政府的差異，顯現於地方政府間的財政規模、人力配置及福利項目及標準的差異；又據前節分析，發現直轄市政府擁有較高的自主財源，能依地方需求進行政策規劃，各縣市政府雖在經費的籌措上稍見紓緩，亦提升經費運用的自主性，但受財政收支劃分法的影響，仍難依地方需求進行政策規劃。因而，本研究將就地方政府間救助類別及補助標準差異、地方政府間的互動，以及形成差異的原因分析如下：

##### 一、地域落差：貧窮兒童照顧形成「一國兩制」現象

###### (一) 照顧項目與補助標準差異情形

社會救助法第十一條規定低收入家庭的生活扶助，以現金給付為原則，由中央、直轄市主管機關依收入差別訂定等級，直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。現行的生活扶助等級，除台北市主動研議劃分為五個等級之外，高雄市及台灣省各縣市仍維持三個等級，根據內政部社

會救助統計的歸類，在低收入戶戶數及人數統計表中，台北市的 0 類相當於台灣省及高雄市的第 1 款（類）；1、2 類相當於台灣省及高雄市的第 2 款（類）；3、4 類則相當於台灣省及高雄市的第 3 款（類），其等級區分詳見表 4-5。

表 4-5 低收入戶生活扶助等級區分表

台北市	台灣省	高雄市
第 0 類	第 1 款	第 1 類
第 1 類、第 2 類	第 2 款	第 2 類
第 3 類、第 4 類	第 3 款	第 3 類

除了低收入等級劃分不同之外，亦造成低收入兒童生活補助標準的差異，台北市從第 0 類至第 4 類兒童生活補助，分別從每人每月一萬一千六百二十五元，到每人每月一千元不等，依據收入差別以及年齡而給予不同的補助，反觀台灣省各縣市及高雄市，除了第 1 款（類）發給每人每月七千一百元或八千八百二十八元外，其餘均為每人每月一千八百元，詳見表 4-6。

表 4-6 低收入兒童生活補助一覽表（單位：元）

台北市		台灣省		高雄市
第 0 類	11625/人/月	第 1 款(類)	7100/人/月	8828/人/月
第 1 類	8950/人/月	第 2 款(類)	1800/人/月	1800/人/月
第 2 類	5813/人/月			
第 3 類	5258/人/月	第 3 款(類)	1800/人/月	1800/人/月
第 4 類(6 歲以下)	2500/人/月			
第 4 類(6 歲以上)	1000/人/月			

至於中低收入戶兒童照顧的項目與標準，地方政府之間的差異更加分歧，不但補助項目名稱不同，補助金額以及條件限制也不一致；台北市有兩項照顧措施，一為育兒補助，補助六歲以下之中低收入戶兒童每人每月 2,500 元；另一項為困苦失依兒童少年扶助，協助中低收入戶之危機家庭兒童少年經濟補助，每人每月 5,813 元，以補助六個月為限；高雄市辦理

清寒家庭子女生活教育補助，每人每月 1,800 元；台灣省各縣市除花蓮縣每人每月 1,800 元、台東縣每人每月 1,600 元、桃園縣及台中縣每人每月 1,500 元，其餘各縣市每人每月均為 1,400 元，已形成地方政府間兒童照顧的地域落差，詳見表 4-7。

表 4-7 中低收入戶兒童照顧項目與標準

	台北市	台灣省	高雄市
項目名稱	育兒補助(6歲以下) 困苦失依兒童少年生活補助	中低收入戶兒童及 少年生活補助	清寒家庭子女生活 教育補助
補助標準	2500 元/人/月(育兒補助) 5813 元/人/月(困苦兒童)	1800 元/人/月 ~ 1400 元/人/月	1800 元/人/月

## (二) 形成地域落差的原因

低收入及中低收入兒童生活補助是提供貧窮兒童維持基本生活的重要措施，卻因不同地方政府而有不同的補助標準，其形成差異的原因，經分析如下：

### 1. 行政人員因素

受訪者 (L1) 指出當年將社會救助類別從三類再細分為五類，主要是朝「差額補助」的概念來思考，讓救助之金額更貼近受助者最低生活的需求；中央政府受訪者 (C1) 即表示除了xx市籌得出財源外，可能更重要的因素是行政人員比較用心，願意做改變，能讓符合實際需要的人得到更多的幫忙。

我們是想走差額補助的概念，就是你收入不到最低生活費用盡量採差額補助的方式來處理，只是我們的作業太繁瑣，我們科裡頭做不出來，所以最後就妥協、折衷一下…稍微級數把他分大一點 (L1-3)

以中央來看的話，因地制宜，它能夠這樣做，表示它籌得出財源，但是另外一點，我們也不可忽視說，它有心，它寧願做這個改變，它也可以跟你一樣比照三款，他可以比照過來，但是他為什麼要做這個改變，他可能是說分級把他分的更細，讓符合實際需要的人得到更多的幫忙，這

也是你從另一方面來講的話，也是能夠說他可能比較用心。 (C1-08)

## 2. 地方財政因素

受訪者 (C2) 認為兒童生活補助標準，院轄市會與其他地方政府造成差異，是受到財政收支劃分的影響，由於院轄市所分配到的財源較為寬裕，稅收也比較多，因此自主性比較強，在財源不虞匱乏之際，地方社政人員又願意深入分析，規劃符合市民需求的福利措施；另一受訪者 (L6) 亦表示該市第二、三類低收入兒童生活扶助標準沒有做調整，最主要是財政的考量。

很少有像xx市願意深入分析，然後好好去找財源規劃來做，因為xx市財源的比較多啦！他的稅收比較多，那他自主性較強。 (C2-22)

二、三類低收入兒童生活扶助標準沒有做調整，最主要的是財政的考量。 (L6-17)

## 3. 外在環境因素

組織的外在環境也有一定的影響，受訪者 (L1) 就提到xx市的福利工作除了守法之外，外在的壓力包括媒體以及市民，都是重要的壓力源，此外，社會局相關業務還涉及七、八個跨局處的委員會，需要溝通協調，因此可以讓社政業務適度開展。而民間團體代表 (N3) 也認為院轄市的民間團體多，加上直轄市的資源豐富，因此各方面的發展都可以相對的比較好。

這種城鄉的差距，不止是xx市跟其他縣市，其實縣市本身，他本身也有差距，xx縣也有他的差距，他的差距也很大，所以這個問題要怎麼克服，怎麼處理，一直都沒有人好好去處理他，那xx市這邊，xx市不得不更守法，因為我們所有的媒體，所有的人，通通都在看xx市，我們只要有一些法令有任何的偏差，人家馬上來啊，所有的挑戰，所有的質疑，所有的責難，所有的…都馬上就到了。 (L01-5)

在政府系統裡面我們看到很明顯有城鄉的差異，城鄉的差異他帶來的差異化譬如說案主享受到的資源，福利待遇的差異，像台北市、高雄市，民間團體多，當然地方政府本身的資源也強，所以各方面的發展都可以

相對的比較好，可是有一些比較弱化的縣市，這幾年考核下來，因為當地缺乏團體，沒有什麼地方性的團體，去發揮執行的力量。(N3-10)

縣市政府的受訪者 (L10) 對於各縣市的兒童生活補助標準提出她的看法，認為有的縣市每名每月發給一千四百元，有的縣市發給一千八百元 (其實台北市差異更大，發給五千餘元)，既然兒童是國家共同的資產，應該全國有一致的標準，避免兒童因為居住地區的不同，而接受差別的待遇。另一名縣市受訪者 (L11) 很明確的指出台灣省各縣市與北、高二直轄市的福利差異，主要的原因是財政收支劃分應該重新檢討，有關現金給付全部都由中央政府負擔，而不要設算至各縣市政府。

兒童是國家共同的資產，其實他應該是一個全國一致、統一標準的方式，事實上，比如說各縣市的生活補助，有的縣市發一千四，有的縣市發一千八的，我是在想像兒童對我們國家來講是非常重要的，他接受到的福利跟待遇是不是可以全國一致，不要有不同，他的財源也獲得一定保障，不要設算在地方。(L10-08)

台北市跟高雄市的福利多好，那為什麼會這樣子呢？當然這個整個財政收支劃分應該重新檢討，有關現金給付的，全部都由中央政府負擔，就不要設算嘛！然後地方政府就做後續的配套服務，服務愈好的，那表示績效愈好，發錢的就沒有什麼績效，就由中央來負擔 (L11-14)

## 二、政策社群運作落差：多數地方政府尚未善用政策網絡功能

依據兒童及少年福利法第十條規定，主管機關為協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策，應設諮詢性質之委員會。委員會以行政首長為主任委員，學者、專家及民間團體代表之比例不得低於委員人數之二分之一，委員會每年至少應開會四次，由此可見此諮詢性質之委員會可視為法定的「政策社群」。為了解各地方政府委員會之組成及運作情形，根據 2005 年社會福利績效考核總報告加以分析，發現北、高二市及台灣省各縣市共 23 個地方政府中，2004 年度內依規定召開四次會議者僅有 9 個縣市，不符開會次數之縣市比率高達 61%，各委員會實際運作情形整理如表 4-8：

表 4-8 各地方政府 2004 年兒童及少年福利促進委員會運作分析

運作狀況	符合規定	不符規定	不符規定比率 (%)
年度內開會次數	9	14	60.87
委員組成及遴聘	16	7	30.43
討論議題具體， 能落實決議	6	17	73.91

資料來源：整理自內政部九十四年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告 (<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>)

各地方政府兒童及少年福利促進委員會之運作情形，分析如下：

- (一) 委員之遴聘：部分地方政府兒童及少年福利促進委員會之成員，專家、學者及團體代表之委員人數比例未過半；部分縣市雖然委員比例符合規定，卻未將勞工局或警察局代表列為委員，影響相關兒童少年福利業務之協調聯繫。
- (二) 會議次數及召開方式：地方政府中未依法律規定一年召開四次會議者有 14 個縣市，召開三次會議者 3 個縣市，其餘 11 個縣市只召開 2 次會議；甚至有 5 個縣市將兒童及少年福利促進委員會與其他委員會合併辦理，較常見的是與兒童及少年性交易防制督導會報合併舉行，雖然兩項會議同以兒童及少年為對象，但是性質差異極大，顯然行政部門便宜行事，僅為符合法律規定而召開會議。
- (三) 議程準備及會議功能：部分地方政府雖依法召開會議，但是議程缺少提案討論，未能朝向兒童及少年福利政策、方案及服務內涵的討論，因此很難期待在政策面及制度面作深入探討；亦有部分地方政府的委員出席率甚低，尤其是府內的各局處支持度不夠，因而無法透過會議提供更完善的方案，要求各部門積極執行。

上述分析係透過中央社會福利績效考核報告所發現，至於在訪談中亦發現地



方政府跨局處的協調呈現很大的差異，某地方政府的受訪者 (L1) 提到他們社會局有七、八個跨局處的委員會，這些委員會可以促成府內的溝通與協調工作，可以讓府內相關單位所提供的服務加以統整，顯然如果相關委員會的運作得宜，可以促成地方政府的橫向溝通與協調。

xx市基本上這個概念比較有…，因為外面的鞭策力很強，我們社會局就有七、八個跨局處的委員會，所以我今年坐在這，光這些委員會在協調的壓力，其實就可以促成我們府內的溝通跟協調；…你必需要整合，必須要跨局處協調，統整出一些東西來，服務必須是全能的，不是可以分割…切割分散的，我們局處之間，就會互相討論嘛。(L1-15、L1-16)

不過，另一地方政府的受訪者 (L5) 則指出府內針對兒童有成立一些跨局處的委員會，如兒少福利促進委員會、早療推動委員會等，運作上還是會碰到跨局處協調的一些問題；受訪者 (L7) 則認為府內的教育、衛生、勞工等部門，和社會局的互動，可說是各自為政，甚至會有理念不合的情形發生；受訪者 (L12) 亦提到社會局與教育局、財政局在業務上的溝通協調，都會遭遇一些困難。

在府內針對兒童這一塊，有成立一些跨局處的委員會定期開會。我們有兒少福利促進委員會、早療推動委員會，當然一開始還是會碰到一些問題。早療做的比較久了，大家比較進入狀況，可是在跨局處的協調上，真的會有一點點的困難。(L5-21)

府內的教育、衛生、勞工等部門，和社會局的互動，可說是各自為政，甚至會有理念不合。(L7-25)

在業務的劃分，有時候我們跟教育局可能彼此會需要去劃分是屬於誰來承接的，我們跟教育局有時候彼此所持的立場不同，終究到最後還是能夠達成協議，我倒覺得比較困難的是在財政局的部分，要獲得財政局的支援，需要我們這邊努力跟堅持，我們的計畫才能夠很順利的來執行。(L12-14)

### 三、水平互動落差：地方政府間有限的互動關係

由於各地方政府都是獨立的自治體，中央與地方的垂直府際關係較為密切，因此地方政府間的協調互動，以參加中央的會議為主，受訪者 (L3) 提到在

參加中央會議時，中央屢次建議縣市政府檢討救助種類及救助標準等；受訪者 (L11) 也表示中央在修法過程中，會召集各縣市政府去開會，至於各地方政府之間在訂定服務項目及標準時，有時也會自行聯絡鄰近的縣市，討論修訂的方向，力求縣市間不要差距太多。

最近這一、二年到中央去開會，他們也一直在建議各縣市政府…其實年年都會檢討這零、一、二類，年年檢討，年年不過。尤其是財劃之後，其實預算補助地方，大家都會有考量，為什麼？你現在要從零、一、二類，變成零、一、二、三、四類，絕對是增加支出，因為你標準更寬，然後每個額度要提高，其實各縣市政府，除非是中央奧援，不然的話，他們根本不可能同意 (L3-11)

中央在修法過程中，一定會召集各縣市政府去開二次、三次的會議，我們實際是站在第一線的，我們碰到一些實務上的困難，會向會議中反映。 (L11-5)

…各地方政府之間的服務項目、標準，其實都不太一樣，有時候坦白講大同小異，但真的還是不太一樣，但是我們很擔心這個，例如說民眾在xx縣，就我們隔壁縣，他可能申請低收入戶通過，但是他的戶籍地變到xx市，結果審核的標準不太一樣，他沒辦法通過，那他當然一定跳腳，這是我們很大的一個壓力，所以大部分我們在修訂的時候，或者是我們自己訂定的一些計畫或辦法、自治法規的話，我們一定會聯絡鄰近的縣市，看他們修訂的方向是怎麼樣，不要偏離太多，不然就會產生壓力，…(L11-8-2)

#### 四、社福人力落差：直轄市與縣市社福人力相差懸殊

縣市政府的受訪者 (L9) 提到台灣省各個縣市在救助業務的表現不如台北市和高雄市，應該是人力相差很多所致；另一名受訪者 (L11) 認為每一個地方政府都人力太少，現在社會福利業務已經膨脹了好幾倍，而且一直在推方案性的東西，但是人力又沒有增加，卻還要做比以前更多的業務，因此無法負荷。

我覺得台灣省各個縣市在這一方面的表現不如台北市和高雄市。我覺得應該是我們的人力差很多，以我們救助課，目前只有一個課長、一個課員、兩個書記，我們裡面也沒有社工人員。(L9-12)

人力的問題，縣市政府社會局我看每一個地方政府都人力太少，包括我們社工才幾個？十幾個，太少了，也不擴充啦！我是覺得每一個縣市政府都有同樣的

問題，現在社會福利業務已經膨脹了好幾倍，而且一直在推方案性的東西，但是人呢？又沒有增加，這些人、這些錢，還要做比以前更大的業務，一定會消化不良（L11-5）

目前地方政府社會工作人力，無論就量或質而言，雖均呈現嚴重不足的情形，但直轄市與各縣市間的差異極大，根據內政部統計，台灣省各縣市的專業社會工作師只有 275 名，社會工作員 494 名，以如此人力規模，實無法應付日益增加的社會福利需求，也嚴重影響各項服務提供的品質（孫健忠，2003）；至於台北市及高雄市則於 1993 年於組織編制中納入社會工作（督導）員職缺，其編制員額台北市政府社會局有 132 名、高雄市政府社會局有 46 名；而各縣市政府對於社工人員的聘用，除少數縣市政府開始在編制內增列社會工作師職缺外，大部分仍以約聘雇人員為主，使得社工人員福利與工作保障受到影響。

#### 五、服務輸送落差：服務輸送任由地方政府斟酌辦理

服務輸送是指將福利的「分配者」和「消費者」聯結在一起的組織安排，同時也包括多重資源的分配者之間的系統關係，亦即資源流向案主的輸送體系。社會福利政策綱領強調政府應依國民之不同需求，結合家庭與民間力量，提供適當的服務，對經濟弱勢之兒童提供專案協助等規定，均是針對服務輸送體系所作的政策要求。訪談發現直轄市與縣市政府在救助業務的服務輸送，呈現相當大的落差：

##### （一）直轄市：進行家戶訪視服務

受訪者（L3）提到他們會將個案資料送給社工員，一個一個家戶去拜訪或打電話，請社工員去關懷；並將獨居老人、有十二歲以下的小孩、外籍配偶家庭或危機家庭等個案轉介給社區服務中心的社工員，以提供適切的服務。

我們把資料一個一個家戶給社工員，一個一個家戶去拜訪或者打電話或面訪，我們請社工員去關懷，他只要說這個家庭需要什麼，其實我們還可運用資源，我們第一個做的就是原來你享有什麼東西，沒有之後差在哪裡，動員了全局各科室，他有提供什麼福利…我們就一個科開始一關一關來，就好像生產線這樣子，所以我們一家一家來看，有沒有什麼可以協助，會不會過，我們現行社會局政府資源裡面有多少可以協助。  
(L3-05)

轉介個案給社區服務中心的社工員，只要通過的個案，不論區公所或是我們，有四個指標，一個是獨居老人，這個一定要轉介；第二個是家裡有十二歲以下的小孩，我們覺得說他有幼小，這個我們會轉介；第三個是比如說他是外籍配偶或大陸配偶，可能要去個案處理，這一定要轉介；第四個是危機家庭，就是有重大特殊事由…(L3-07)

## (二) 縣市政府：僅能處理現金給付

受訪者 (L9) 指出還有很多民眾需要幫忙，可是不知道去哪裡尋求幫忙，認為地方政府在宣導上是不足的；另有縣市受訪者 (L13) 亦坦承在社會救助部份，目前的人力跟承辦方向完全在處理法定的現金給付，並無多餘人力去推動方案。

事實上有很多民眾，他需要幫忙，可是他不知道去哪裡尋求幫忙，現在雖然我們有所謂的里長、鄰長，可是真的問我們，你們這一里的里長是誰、你們這一鄰的鄰長是誰？恐怕也不知道。所以我們在宣導上是不足的，我覺得這可能是造成我們低收入核定偏低的一個原因 (L09-15)

坦白講哦！我覺得就兒童這個部分，我們社會局救助課這邊好像沒有很…其實這樣子的，我們現在社會救助部份，目前的人力跟承辦的方向還是完全說在處理法定的現金給付…審核這些東西，我們還沒有辦法有比較多的人力，去推動一些方案 (L13-06)

## 六、小結：地方分權？或是放任發展？

從地方政府間的互動分析中，可以發現福利政策的執行，自從地方制度法施行，以及社會福利補助經費設算至地方政府後，地方政府雖擁有更多的自主權，可以根據各項福利政策目標，依地方自治法的制度設計，規劃符合民眾需求的各項福利措施，卻發生部分縣市以兌現政見為由，將預算排擠至老人

福利津貼的發放；但是對貧窮兒童的照顧政策執行，各地方政府似乎僅以執行法定項目爲止，受限於人力、財政等因素或許屬實，但是欠缺地方治理能力，才是問題核心；中央政府又放棄政策主導的權力，連最基本的貧窮兒童照顧基準，都無法完成協調，歷經六年的討論，仍維持原來標準，任令地方政府自行發展，導致貧窮兒童的權益受損，實屬可惜。

## 第五節 貧窮兒童照顧政策執行公私部門關係

在網絡社會中，政府的活動及政策制定是在組織網絡之環境中進行，此時行動者的互動規則將決定資源的配置及政策的走向 (Stoker, 1998)；而政策網絡概念的興起，意謂著政府的角色與功能已經起了結構性的變化，政府只是網絡關係中的一員，已非完全由上對下的監督與控制，而是強調彼此間的溝通與協調；更因政府與社會間原有平衡關係已經轉變，社會對於公部門的依賴性已逐漸轉移至私部門上，此互動關係的轉移代表著公私部門對於責任與任務的分享及合作，而不再是對單方的依賴，這種互動關係型態業已出現在社會福利的政策制定與執行上 (Kooiman, 1993)。至於公私部門的互動關係應屬於水平雙向而不是垂直單向的，參與者沒有地位的高低之分，而有功能性職責之別，參與者間的溝通是否良好、對政策目標的認知及達成策略有無共識，都會影響政策執行的效果。

在公私部門的互動關係中，公部門是指中央政府及地方政府而言，私部門則泛指公部門以外之個人、團體或機構等代表。以下將分成中央與民間部門及地方與民間部門的互動情形加以分析，並探討公私部門互動關係之落差。

### 壹、中央與民間部門的互動關係

中央政府與民間部門的互動關係，除了邀請民間部門參與各種委員會的運作，提供諮詢、協調，及政策建議之功能；在政策執行時，目前中央政府仍繼續補助民間部門提供直接服務；甚至每年度的社會福利績效考核時，也邀民間團體代表參與。以下就中央與民間部門間互動認知、溝通協調及互動內涵加以分析：

#### 一、期望落差

(一) 中央期待民間部門多「發聲」，以爭取長官重視

中央政府受訪者 (C4) 將家扶基金會視為政府的夥伴，甚至提到在民間團體發表研究報告時，希望家扶基金會用「比較強烈的訴求」來期待政府給予重視，認為這樣中央在爭取經費或業務推動上，比較可以有所作為。

像 CCF 他本身的屬性就是當政府單位的一個伙伴，所以說他那時候發表貧窮兒童報告的時候，我也跟他們提過，就是說為什麼不用比較強烈的訴求來期待政府給予一些協助，我們也比較有所作為。(C4-12)

## (二) 民間部門期待爭取政府較多的合作

受訪者 (N1) 的認知也是希望成為政府的夥伴關係，希望能針對兒童照顧層面和政府有比較多的合作，家扶表示在兒童照顧這個面向他們的自主性蠻高的，但是不走抗議的路線。

會本部的對口單位是中央的這個層級，我們主管機關是內政部兒童局，以家扶跟政府我們一直扮演的角色，我們是希望成為一個工作夥伴的關係，就是說家扶希望能跟政府有比較多的合作，來針對兒童照顧這個層面…其實在資源上面，我們有很多團體很多企業來幫助，所以在這個部分，家扶在兒童照顧的這個面向我們覺得自主性蠻高的，但是我們比較不走抗議這樣的路。(N1-29)

## 二、溝通落差

### (一) 中央會對民間部門的意見適度回應

受訪者 (C1) 即表示民間團體在修正社會救助法時，對於貧窮線維持不動、以及只重視消極性欠缺積極性的法律規定有不同的看法，均會充分溝通或作適度回應。

民間團體對於貧窮線還是維持不動，有不同的看法，但是我們跟他商討後，貧窮線雖然不動，但是我們相關審核的條件已經放寬，所以某方面來講他們的訴求也得到一些的回應，比如說以往離婚的戶內人口的計算還有道路用地的一些計算，甚至是民間團體一直講的，我們只有重視消極性沒有積極性，但是我們也把脫貧的部份放進來，所以某一部份已經

有做一些回應了，基本上來講事前我們已經有做這樣的一個溝通了  
(C1-02-2)

## (二) 民間部門認為中央僅能形式上的溝通

受訪者 (N3) 提到兒童局在推出政策之前會召開說明會，邀請民間團體及縣市代表參加，形式上雖已作了溝通，但是溝通的效果卻相當有限；不過，值得注意的是民間團體雖然肯定目前中央政府在擬定政策時會聽取民間的聲音，注重民間的意見，請民間團體來共同參與，但是卻質疑中央的政策規劃能力，實際情形是否如此，頗發人深省。

兒童局他在推一個政策之前他會召開一個說明會，會邀請民間團體也會邀請各個縣市的代表，形式上有做到，可是這樣子有沒有達到溝通的功能其實是打上一個問號的，就以去年推的高風險家庭的服務方案來講，這個方案其實是我們基金會倡導的，我是覺得很多縣市他們接收到的訊息還不夠完整，不夠明確，他只知道說終於要開辦一項服務了，要怎麼做其實也不太知道要怎麼做，細部的政策內涵跟怎麼樣去實施都是需要被教育的(N3-7-1)

我覺得中央政府現在倒是有比較聽見民間的聲音，可是這是相對的啦，就是他自己本身的政策規劃能力可能沒有那麼強，可能就會比較注重民間的意見，他在擬定政策的時候比較不會是自己關起門來，自己擬定，要不然就是會用一個比較公開的過程，請民間團體來共同參與去達成，我覺得尤其在兒童這一塊，他們的作為其實是可以再更積極更強一點  
(N3-12-1)

從中央與民間部門互動關係上，發現一個值得探討的現象，也印證了前述中央權力消長的困境，因為長期以來社會福利行政組織提升為部會層級一案雖有共識，但一直延宕中，社會福利政策規劃及預算編列很少獲得執政當局的重視，因而公部門人員「樂意」見到民間部門拋出「議題」，用「比較強烈的訴求」期待政府重視，不過，這種透過議題網絡的期待，其效果仍屬有限，不如在「政策社群」中主動提案爭取支持。換言之，中央主管機關可在「內政部兒童及少年福利促進委員會」提案，甚至向「行政院社會福利推動委員會」提出專案報告，更能彰顯政策網絡的效果。



### 三、角色扮演落差

#### (一) 中央認為民間部門扮演倡導性及補充性角色

##### 1. 倡導性

依兒童及少年福利法規定，中央主管機關負責掌理全國性兒童福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導事項；但是內政部兒童局在兒童福利方案之規劃及爭取預算方面，卻居於弱勢，因此受訪者 (C4) 反而希望民間團體的壓力或呼籲可以聲音更大些，多扮演倡導的功能，讓兒童局可以爭取較多的預算，顯然公部門未能清楚認知法律所賦予的權責。

去年 CCF 發表一個貧窮兒童的報告，那一次我一直感受上是覺得民間團體對這方面的壓力或是呼籲不太夠，政府單位本身要自己主動去編列預算、申請預算其實非常困難，所以我們有時候也會跟民間團體談，就是說要有一些聲音，讓我們可以去爭取這樣的預算。(C4-03)

##### 2. 補充性

受訪者 (C2、C3、C4) 表示民間團體在貧窮兒童照顧政策執行上，扮演「補充性」的重要角色。由於地方政府受限於法律規定，只能照顧低收入或中低收入兒童，接近救助邊緣家庭就由民間團體來照顧；此外在執行人力及經費部分，除了可以委託民間團體辦理外，地方政府亦可以結合民間團體向中央申請經費補助；在提供服務部分，甚至已有地方政府委託家扶基金會去訪視貧窮兒童並代發生活扶助，除了提供經濟扶助外，透過訪視服務，可進一步了解兒童的需求，所以效果較好。

家扶基金會很幫忙這些近貧家庭啦！其實低收入戶家庭政府已經在照顧，現在要去擔心的，倒是那些在邊緣戶，是需要更多的關懷。(C2-08)

我們希望能夠跟民間團體去結合…如果地方人力不足的話，可以委託

民間團體來辦！不過，這個也牽涉到在執行上，如果沒有公務員在場，效力到底有多大，將來也可能會存疑。(C2-19)

我們以前是對地方政府，現在就等於我們對民間團體，所有案子都是民間團體跟我們申請補助。當然我們要求地方政府在這中間做一個結合的角色，地方政府要知道民間團體在做什麼方案，我們要求地方政府要把個案跟他們結合，但是感覺上民間團體跟兒童局互動的頻繁度就是增加很多。(C3-111)

民間團體如家扶基金會還有世展會，大部份家扶基金會比較多，他們照顧貧窮兒童，有的地方政府他對於貧窮兒童的補助，甚至於委托家扶基金會去訪視發錢…(C3-104)

我覺得民間部門很重要啊，而且也很好，像家扶其實他對那些單親家庭或者是一些比較弱勢家庭，除了提供經濟扶助外，他們另外有訪視服務，所以我覺得那個效果很好，而且他們的彈性比我們大很多。我覺得貧窮邊緣戶，或是沒有任何資源進去，真的是比那個低收入戶的生活要困苦多了。(C4-11)

在政策網絡成員中，民間部門扮演了相當重要的角色，尤其是兒童福利的民間團體，過去在政策的倡導、立法的參與，一向非常積極，因此中央主管機關反而「依賴」民間團體多扮演倡導的功能，讓兒童局可以爭取較多的預算；至於在政策執行面，中央自從經費設算後，已不再補助地方政府，但仍編列經費補助民間團體，透過民間團體協助地方政府提供兒童照顧服務，甚至補助「社工人力」，以彌補地方政府社工人力不足的問題。

## (二) 民間部門認為自己扮演的角色是在補充公部門不足

受訪者 (N1) 表示他們的立場，是在補政府政策上的不足，如果公部門做了，民間團體可以轉向做別的，而目前政府期待很多的方案委由民間來做，希望能結合民間資源提供兒童照顧服務。另一名受訪者 (N3) 有感於這幾年民間團體有崛起的現象，民間團體的力量扮演倡導與執行的功能，尤其在倡導方面，在兒童福利政策的制定及法律的修訂，民間的力量相當強，至於在執行面，因為地方政府的人事、預算沒有辦法擴編，

每一個縣市管控都很嚴格，變成非常仰賴民間團體的執行。

我們比較站在因應政府的兒童少年福利政策，如果他們做了，那家扶我們可以轉向來做別的，可是目前為止，我們真的就是在補政府上面的不足，這個也要看政府的政策，因為我記得好像中央政府他們也是期待說很多的方案是委由民間，他們也希望有民間的資源一起來做。(N1-30)

這幾年民間團體其實有崛起，民間團體的力量其實扮演的一個是倡導，一個是幫忙做執行，主要在補充跟替代中央在地方的功能，譬如說在倡導的時候，我們在政策的主導的部分，反而是看到民間的力量比較強，有比較多的力量是在 push 中央應該訂定那些政策出來，在執行的部分地方政府其實現在的人事預算沒有辦法再擴編了，每一個縣市管控都很嚴格，就變成執行力的部分，非常的仰賴民間團體。(N3-09)

民間團體對兒童照顧政策認知與執行，很清楚的定位在彌補政府的不足，並能依據其專業特色，扮演倡導促進的功能，最具特色的有「兒童寄養制度」、「兒童及少年福利法的修正案」，甚至這一年來的「高風險家庭處遇服務」，都是民間團體率先倡導，再由中央形成方案、提供經費，補助民間部門據以執行。

#### 四、小結

綜合上述，就中央與民間部門互動關係而言，公部門認知自己的有限性而尋求民間部門做互補性的支援，因此公私部門相互依存配合的程度增加；在政策的制定及立法上，公部門依賴民間部門的倡導與協助；至於民間部門尊重中央政府的主導地位，在政策執行上，中央政府能夠提供方案補助經費，成為民間部門重要的資源。

#### 貳、地方政府與民間部門的關係

自從福利多元主義興起，中央透過獎助經費的方式，鼓勵地方政府結合民間團體推動各項社會福利措施，採取補助、委辦、公設民營等方式提供服務，因而地方政府與民間部門的關係相當密切；另一方面，民間部門也因民主多元社會的

發展，積極參與公共政策，提供各項建言。以下就地方與民間部門間互動關係分析如下：

## 一、期望落差

### (一) 地方政府期待結合民間部門申請中央補助

受訪者 (L4) 提到地方政府和民間團體的互動，是透過結合相關團體成立一個網絡，平常就有聯繫，並作任務分工，低收入戶由地方政府照顧，清寒兒童則分別轉介給網絡中的團體來照顧；此外，另二名地方政府受訪者 (L5、L7) 提到在地方政府來說，民間團體一直都是兒童福利的夥伴，因為是直轄市，所以比較容易找到民間團體來合作，更由於中央的經費只能補助民間單位，因此地方政府結合民間申請中央的經費來辦理活動，成為另一種經費籌措的方式。

至於公私部門在貧窮兒童照顧，我們有一些分工，我們跟民間部門包括 CCF 或是xx市慈善團體聯合協會，有成立一個網絡，平常有聯繫，目前低收入戶由我們照顧，清寒兒童我們就分別轉介給家扶還有慈善團體聯合協會，由他們來幫忙照顧 (L4-6)

我們佔了一點優勢是xx市的民間團體還算多，所以我們要結合民間單位來辦理，其實還算快，因為他一直都是兒童福利的伙伴，所以比較容易找到單位來 (L5-7)

現在公部門要錢也都是透過私部門去幫我們申請的，所以我們會結合民間團體來辦，應該是講結合民間申請中央的經費來辦；在地方來講，因為我們錢就是不夠，我們為了要去找錢、募款，依照中央的規定規劃方案，結合民間來辦，然後申請經費補助，那也是一個籌款的方式，只能應變。(L7-21)

### (二) 民間部門期待地方政府增強政策執行力

受訪者 (N3) 則認為與地方政府的互動關係會因為民間團體的多寡而有差別，團體多的縣市顯得比較強勢，姿態比較高，要求會比較多；團

體少的縣市，會很感謝有民間團體進到他的縣市來，較重視民間團體的建議，並給較多的空間去發揮。不過民間團體也感慨地方政府的政策執行力並沒有成長，還是過於仰賴民間團體去執行，因為民間團體資源、公權力都會受限，需要地方政府擔負起一定的角色及功能。

與地方政府的互動我是覺得存在著地方政府間的差異，譬如說說像XX市來講，他可能裡面有非常多的團體，所以他跟你的夥伴關係溝通起來有時候會覺得稍微強勢一點，比較不是那麼的 partner，可能姿態比較高一點，有一些資源比較小的縣市政府，他的缺點就是說他的資源的確很少，可是他會很感謝說有這樣的民間團體進到他的縣市來，比較重視你的建議，給你較多的空間可以讓你去 (N3-12-2)

這幾年看下來就是中央的力量稍微在弱化當中，地方政府還沒有成長上來，那目前比較仰賴的是民間團體這一塊，可是民間團體也有他的限制啊，民間團體他其實資源的來源是有限制的，甚至他有公權力的限制，我們今天之所以設政府單位有中央跟地方就是希望他們能擔負起一定的角色跟功能啊，那我們是覺得那個角色可以在出來一些 (N3-9-3)

此外，在地方政府與民間部門的互動關係上，都市化地區的民間團體亦能扮演監督的功能，地方政府受訪者 (L1) 提到在推動相關福利措施時，都應依法行政，否則民間團體會給予壓力，監督政策的執行。

XX市基本上要當模範生嘛…，事實上該有的我們都一定要有，XX市的首長也都是動見瞻觀，他也不會去挪這些錢嘛，因為所有的民間團體，眼睛都睜的很大…在看啊，所以我們這裡絕對是最乖、最守法的單位嘛。 (L1-8)

綜上，地方政府與民間部門互動關係，比較偏向於政策執行面，由於地方政府受限於社政人力，不論來自中央新增的方案或地方自創方案，幾乎都是委由民間辦理，地方政府又可結合民間團體申請中央的經費提供服務，因此地方政府與民間團體的溝通頻繁，甚至民間團體在財務與法規上，受到地方政府相當程度的依賴與控制，但是國內民間團體的數量與專業能力，呈現區域性的差異，導致地方政府挑選合作夥伴會有不同的要求，地方政府如果轄區內沒有足夠而專業的民間團體，政策執行力就相對薄弱；至於民間團體會擔

心地方政府的政策執行力沒有成長，是公部門應警惕之處；比較可喜之處，是民間團體開始扮演壓力團體，監督地方的社會福利政策執行，期地方政府能依法行政，落實各項政策的執行。

## 二、服務能量落差

### (一) 地方政府擔心民間團體的質與量

地方政府社政人員對民間團體的期待，可分為三個面向，第一是數量的增加，其次是專業能力的加強，第三是服務項目的擴展。因為近年來中央主管機關為因應兒童及家庭的需求，以補助民間團體的方式推動新的方案，如高風險家庭處遇等方案，地方政府卻苦於沒有足夠的民間團體可承接方案，所以要個別尋找團體來執行；其次，地方政府很多業務已規劃為公設民營或委外，希望結合民間參與，但是部分工作須要有一定專業的累積才能勝任，民間團體也需要培植，專業性需要加強。此外，每一個團體所扮演的角色不一樣，除了提供金錢上的補助外，還能針對課業輔導，或者親子教育提供協助，對貧窮兒童的助益更大。

我們最近的衝擊蠻大的，因為兒童局新的方案非常多，地方政府沒有那麼多的民間團體可以幫我們承接這些工作，所以我們都要一個一個方案去找團體來做，另外一方面就是說很多的政策，雖然有找我們去開會，但是每一個政策好像討論的時間不夠充分，對政策目標的認識不夠。

(L10-7)

很多的業務盡量能夠規劃出來公設民營或者是委外的話，就能夠結合民間，希望讓民間多參與，來協助政府這樣子；以兒童這一領域來講，到目前我自己的感覺是還好，可能比較困難的是安置的部份，或者是比較高難度像兒童保護這個部份，可能須要有一定專業的累積才能夠做的，其實民間團體，需要慢慢培養他們；至於其他像托育啦，經濟的這些大概都很順利的在推動 (L2-14)

私部門扮演蠻重要的角色，xx市的私部門還算足，但是還不到充沛，而且民間部門的專業，比較屬於一般關懷性的照顧、支持性的照顧，但是專業性的那一部分還是比較弱 (L7-13)

…因為每一個團體他們所扮演的角色不一樣，像家扶有時候比如說我們公部門訂定的補助標準，他們沒有辦法達到的話，也許家扶可以提供他們金錢上的補助，但是還是會有一些其他的民間團體，針對課業輔導，或者是親子教育這個部分，提供這一方面的協助。(L12-17)

## (二) 民間部門擔心地方政府推卸責任

民間團體受訪者 (N1) 非常清楚自己的角色是在彌補政府照顧面的不足，但是地方政府常以社福預算不足為由推卸責任，讓民間團體無法理解，因此期待政府能夠負起更多的責任；其次，另一名受訪者 (N3) 指出政府的政策往往是因為壓力團體的倡導才願意檢討，但是兒童福利團體相對比較溫和，所獲得的待遇與老人或身心障礙不一致，對兒童是不公平的；最後，由於地方政府的人事員額沒有辦法再擴編，變成政策執行太仰賴民間團體，並非適當的做法。

其實民間團體是彌補政府在照顧面的不足，但是在討論這些問題的時候，我覺得政府常常會用一個理由就是社福預算不足，社福預算的餅沒辦法做大，所以變成說在這個部分怎麼去看政府他的責任要…我們也期待說所有的兒童，政府能夠…譬如說普遍的兒童生活津貼，政府全部把這個責任負起來 (N1-11-1)

現在政府的政策往往是因為壓力團體，這個壓力團體怎麼去倡導，他就可以去放寬，可是像兒童團體相對的就比較溫和，喊的沒這麼大聲，在這個部分他的自由就被限縮了，因為你不夠會吵所以沒有糖吃，我覺得對兒童不公平的，因為兒童這一塊多數的族群他是不會發聲，在定義低收入戶跟中低收入戶竟然是採用不同的計算標準，這樣很不公平 (N3-2-2)

這幾年民間團體其實有崛起，民間團體的力量其實扮演的一個是倡導，一個是幫忙做執行，譬如說在倡導的時候，我們在政策的主導的部分，反而是看到民間的力量比較強，有比較多的力量是在 push 中央應該訂定那些政策出來，在執行的部分地方政府其實現在的人事預算沒有辦法再擴編了，每一個縣市管控都很嚴格，就變成執行力的部分，非常的仰賴民間團體 (N3-9-2)

### 三、小結

地方政府與民間團體的互動關係，可謂密切而頻繁，就地方政府來說，民間團體一直都扮演輔助政府不足的角色，但是地方政府似乎有過度依賴民間團體的現象，許多需要公權力介入的業務，仍需地方政府擔負起一定的角色，不宜全部交由民間團體辦理。至於民間團體這幾年來透過公設民營、方案委託及申請補助的方式，亦相當程度依賴地方政府的協助。

### 叁、公私部門的互動關係

從中央與民間部門互動關係上，發現公部門人員「樂意」見到民間部門拋出「議題」，用「比較強烈的訴求」期待政府重視兒童照顧議題，以爭取更多的預算，來規劃方案提供服務；在政策的制定及立法上，公部門依賴民間部門的倡導；在中央與民間部門的溝通上，公部門認知自己的有限性而尋求民間部門提供互補性的支援，因此公私部門相互依存配合的程度增加；至於民間部門也能尊重公部門的主導地位，在政策執行上，公部門所提供方案補助經費，成爲民間部門重要的資源，不過由於行政層級的關係，中央補助民間部門仍須透過地方政府這個層級，中央亦要求地方政府負責監督民間部門方案的執行。

至於地方政府與民間部門互動關係，由於地方政府受限於社政人力，不論來自中央新增的方案或地方自創方案，幾乎都委由民間部門辦理；另一方面，地方政府又可結合民間團體申請中央經費補助提供服務，因此地方政府與民間團體的溝通頻繁，甚至民間團體在財務與法規上，受到地方政府相當程度的依賴與控制，但是國內民間團體的數量與專業能力，呈現區域性的差異，導致地方政府挑選合作夥伴會有不同的要求。就地方政府而言，民間團體一直都扮演補充公部門不足的角色，但是地方政府呈現過度依賴民間團體的現象，而民間團體這幾年來透過公設民營、方案委託及申請補助的方式，亦相當程度依賴地方政府的協助。



## 第五章 結論與建議

本章綜合前述研究發現及相關意涵，將對我國貧窮兒童照顧政策執行落差進一步分析歸納，形成貧窮兒童照顧政策落差模式，並對各相關部門提出可行的建議，以及未來研究的建議。

### 第一節 貧窮家庭兒童照顧政策落差之分析

研究發現我國社會福利政策綱領修正案，其政策形成過程符合「政策網絡」中包含多元參與、尋求集合行動解決問題的政策制定原則；至於政策目標與實施內涵，亦能強調積極性福利、地方治理、部門合作等重點，因而我國的貧窮家庭兒童照顧政策，與國際福利思潮相較，並無明顯落差。至於各部門成員在貧窮家庭兒童照顧政策認知與執行上，所形成的互動關係及落差，分析整理如下：

#### 一、中央與地方政府：僅有形式的夥伴關係

貧窮兒童照顧政策之執行，在中央與地方政府的府際關係上，由於對政策綱領的認知未具共識，且受精省與地方自治的影響，中央與地方的關係已逐漸轉變，二者的互動關係呈現形式的夥伴關係，以權責劃分與溝通協調而言，中央認為權責劃分已相當清楚，然地方政府則認為中央仍未完全授權，中央透過持續的溝通、協調，但是效果卻不如預期；在社會福利績效考核時，中央採取最低標準的要求，可是仍有地方政府未能達到最低標準，亦無任何懲處措施；在中央社會福利補助制度改變、以及公益彩券盈餘分配給地方運用之後，地方政府社會福利經費的籌措壓力已稍見舒緩，但是卻未能根本解決地方財務問題；至於中央對地方社政人力不足的因應，僅能提供權宜措施，亦未根本解決人力不足的問題。換

言之，由於中央與地方僅具形式的夥伴關係，因而出現認知落差、權責落差、溝通落差、考核落差、補助落差及人力落差等現象。

## 二、地方與地方政府：有限互動的夥伴關係

在地方政府間的水平府際關係，僅呈現有限的互動，受到相關法律如財政收支劃分法及地方制度法的影響，地方政府的財政規模、人力配置上產生差異，導致福利項目及標準，出現地域性落差；在政策社群運作方面，多數地方政府則尚未能善用政策網絡功能，因而出現政策社群運作落差；目前地方政府雖擁有較多的自主權，可自行支配財源，卻有部分縣市以兌現政見為由，發生預算排擠作用，導致出現財政落差、人力落差及服務輸送落差等情形。

## 三、中央與民間部門：遙遙相望的夥伴關係

在中央與民間部門的互動關係上，中央政府社政人員體認自己的有限性而尋求民間部門提供互補性的支援，因此公私部門相互依存配合的程度增加；在政策的制定及相關立法上，民間部門亦扮演倡導的功能；至於民間部門在政策執行上，中央所提供方案補助經費，成為民間部門重要的資源，不過由於行政層級的關係，中央補助民間部門仍須透過地方政府這一層級，中央亦要求地方政府負責監督民間部門方案的執行，因而中央與民間呈現遙遙相望的夥伴關係；中央與民間部門除了認知落差之外，亦具有期望落差、溝通落差及角色扮演落差。

## 四、地方與民間部門：形式互依的夥伴關係

地方政府與民間部門互動關係，地方政府的業務較偏重於經濟扶助層面，至於中央新增的方案或地方自創方案，幾乎都委由民間部門辦理。此外，地方政府為增加服務績效，可透過民間團體申請中央經費補助，因此地方政府與民間團體的溝通頻繁，甚至民間團體在財務與法規上，受到地方政府相當程度的依賴與控

制，但是國內民間團體的數量與專業能力，呈現區域性的差異，導致地方政府挑選合作夥伴會有不同的要求。就地方政府而言，民間團體一直都扮演補充公部門不足的角色，但是地方政府呈現過度依賴民間團體的現象，而民間團體這幾年來透過公設民營、方案委託及申請補助的方式，亦相當程度依賴地方政府的協助，因而屬於形式互依的夥伴關係。在這種互動關係下，二者間呈現認知落差、期望落差與服務能量落差。

綜合而言，我國貧窮家庭兒童照顧政策之執行，不論中央與地方、地方與地方，或是公部門與私部門間的互動，均未能符合實質的夥伴關係，因而各部門間呈現不同的落差現況；在中央與地方府際關係上，既非平等夥伴關係、亦無法達到自立自治關係，僅能維持形式的夥伴關係；在地方與地方政府間，僅屬有限的夥伴關係，地方政府間的互動相當有限，以致很難形成地方政府的共識，而向中央作積極建議；在中央與民間部門之間，雖較具夥伴關係的特質，卻因行政層級的阻隔，須由地方政府呈上轉下，形成遙遙相望的夥伴關係；至於地方政府與民間部門之間互動關係密切，二者卻各有所圖，屬形式互依的夥伴關係。研究結果分析如圖 5-1：

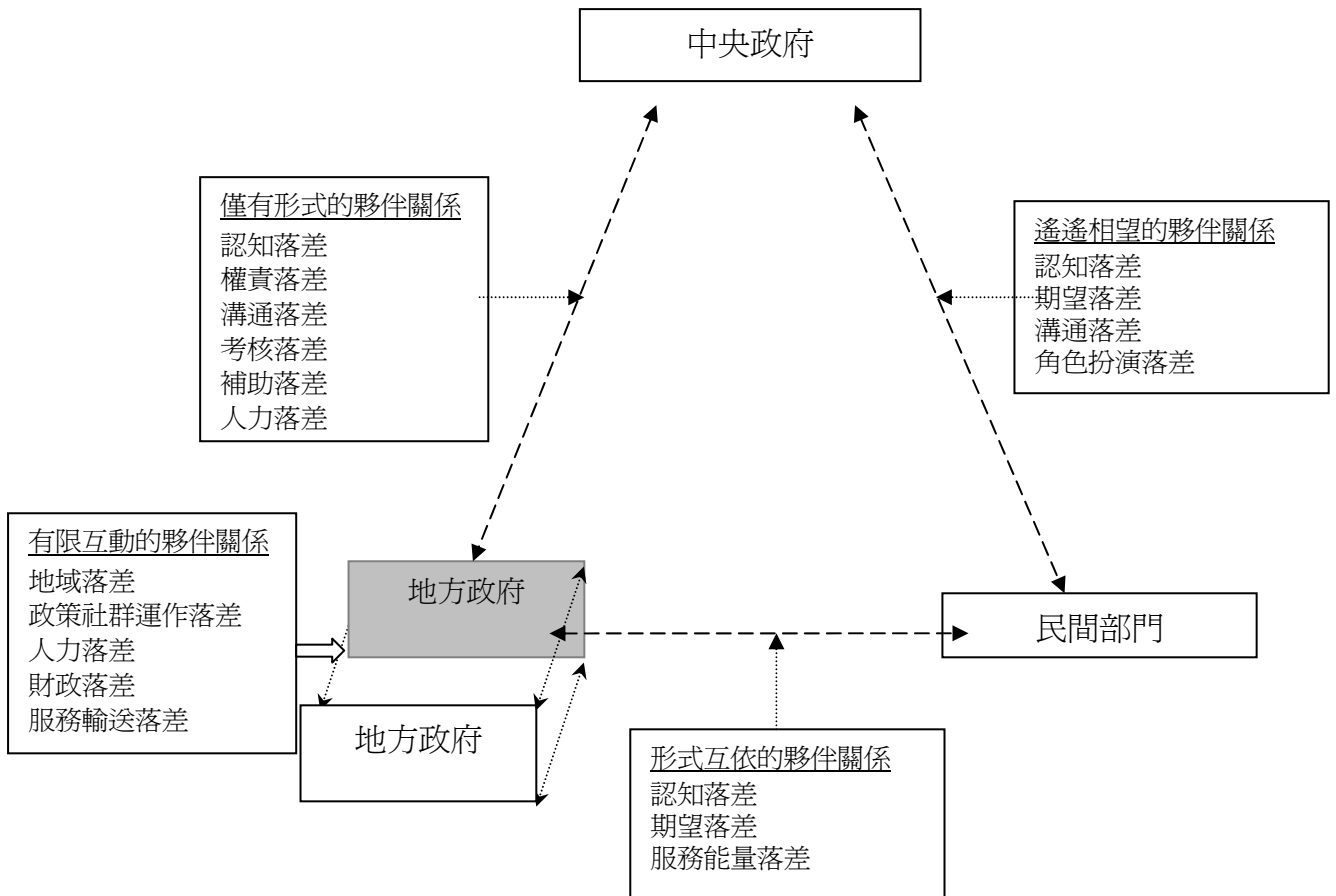


圖 5.1 各部門間互動關係與政策落差圖

## 第二節 建構貧窮兒童照顧政策之網絡治理模式

從文獻分析及訪談發現，我國社會福利政策發展，在行政組織的調適方面並不順利，在未完成行政院組織法修正前，已經成立的行政院社會福利推動委員會，以及依兒童及少年福利法規定各級政府應成立諮詢性質的委員會，均已具備「政策社群」的特性，不過仍待強化其運作功能，發展成爲一個互賴關係穩定及維持良性互動、建立資源分配協商機制；另從 2004 年中央社會福利績效考核項目中，亦發現考核小組首次將各地方政府所成立的委員會運作狀況加以檢核，更已彰顯政策網絡運作之重要性；爲彌平政策落差，各級政府應以「政策社群」的運作為主，「議題網絡」爲輔，透過政策社群提供貧窮兒童照顧政策之協調、研究、審議、諮詢及督導工作，以建構貧窮兒童照顧政策之網絡治理模式。

### 壹、網絡治理模式的意義及重要原則

在網絡社會之下，中央政府已經不再掌控一切事務，對於權力的行使，亦不再是由上對下的監督與控制，而是強調彼此間的溝通與協調；在網絡化的社會中，政府的活動及政策的制定是在組織網絡之環境中進行，此時行動者的互動規則將決定資源的配置及政策的走向；這意謂著政府的角色與功能已經發生了結構性的變化，亦即政府的治理過程是在組織網絡中發生，政府只是網絡關係中的一員，同樣受到網絡中的規範所形塑。

Janet Newman (2001) 認爲現代化政府之治理模式必須具備的特徵爲：一、分權化。二、掌握住社會及經濟問題。三、政策網絡的認知及參與過程。四、強化政府在引導、協調及整合的角色。準此，貧窮兒童照顧政策的制定與執行，由於涉及多元、不同使命且互不隸屬的機關或單位，首要考量是結合跨部會的科際整合 (interdisciplinary) 政策團隊，強化政策與治理層級的整合及互動，打破傳

統上各部門之間的本位主義；對中央與地方政府的互動而言，涉及政府體系權責、資源的重分配；在政府與民間的互動上，政策過程應尊重民間部門的參與，方案執行與服務的提供更要靠民間部門的配合支持；因此應朝向建立網絡治理模式，作為彌平各級政府及公私部門兒童照顧政策落差之最佳策略。

此一網絡治理模式中，要納入不同組織或成員，藉由倡導夥伴關係，可為今日政府治理或政府與外界互動關係上，提供一個新的概念基礎；此一治理模式的重要原則如下：

### 一、多元參與途徑

夥伴關係成員的組成依政策目標、政策特性而彈性調整，促使中央與地方均能拋棄本位思考，回歸政府所宣示之政策目標，並視不同政策需求決定主導者（可能是地方配合中央，亦可能是中央配合地方，甚至是由民間團體來主導），採行不同的組成與運作模式；各部門成員除了區隔彼此事權外，更重要的是藉以整合各方的資源與行動，在政策目標的基礎上，各部門成員藉由夥伴關係來思考資源互補、行動支援等問題，使原本分散的資源能獲得更有效率與效能的運用。

### 二、民主商議過程

在知識經濟的年代，資訊、知識是分割、零散的，每個人都有自己的想法，對政策形成見解，關鍵資訊往往在各部門成員身上，不再由政府或官僚體制所壟斷，因此，政府部門不應堅持事先存在的價值或知識，硬要其他人接受決策，而可透過民主商議的決策過程，讓各部門成員都有機會公開表達意見、反覆討論、彼此爭取支持，以建立民主政治與決策所需的正當性。

### 三、重視權利義務

爲使各部門成員之夥伴關係不致流於形式，且使各成員願意與他人分享資源，明確界定權利義務內容至爲重要。在整體目標上，中央應制定夥伴關係運作的基礎條件與範圍，具體列出中央與地方所欲實現的具體政策目標內容、達成時程，以及欲動用的資源…等；在行政運作上，中央應訂定各參與成員有關資源調度、人員與業務整合，以及機關溝通等原則，並建立爭議解決或仲裁機制。

### 四、建立共同目標

爲促使參與夥伴關係各部門成員能基於協力原則相互合作，除了中央部門應提供具體政策目標與行動依據外，各成員亦應建立共識與互信，亦即除了具體的權利義務外，尙要建立凝聚共識的機制。可以採行方式如：(1) 建立定期連繫與協商管道，以整合各方意見，消除彼此衝突；(2) 建立績效監測與評估機制，使各部門成員隨時掌握工作進度與成果，從而有助於判斷下一階段行動應否延續或調整；(3) 引進外部專業諮詢意見，以增加決策的周延程度。

### 五、強調互利互信

各部門成員藉由參與而獲取實質利益，改善政策執行上的缺失，應是夥伴關係能否落實並延續推動的主要關鍵，特別是對地方政府或是民間團體成員而言，由於其業務範圍與規模均遠不如中央，故單一業務或政策內容稍有變動，便可能對其原有運作形成巨大影響，於是若參與夥伴關係不能對其產生實質誘因，則勢必會招致內部（機關員工）與外部（民意代表、利益團體）極大壓力。有鑑於此，居於主導地位的中央政府，應提供夥伴關係成員財政

誘因、行政誘因，以增加各部門成員參與配合意願。

綜合上述，夥伴關係的網絡治理模式一旦建立，則不論中央或地方政府在面對特定公共事務時便不再是單獨個體，而是眾多利害關係人的組合；連帶地，個別政策在整體力量下所能產生的效益，自然會比單一機關獨自的努力為多。進一步言之，今日社會福利政策的執行因為具有跨領域或跨部門特性，而需要運用不同專業知能方得以解決，是以夥伴關係正可以提供各方整合的功能，使不同利害關係人在法律規定與本身利益的競爭之外，有一個協調折衝的機制，如此對於政策執行的質與量而言，均應有正面助益。

## 貳、彌平貧窮兒童照顧政策落差之建議

### 一、對中央主管機關之建議

就中央政府的職能而言，具有政策規劃、行政監督、資源分配及溝通協調等重要角色，亦即扮演政策導航的艱巨任務，因此本研究針對中央主管機關提出建議如下：

#### (一) 加強「政策社群」的運作功能，建立常態性幕僚作業單位

行政院社會福利推動委員會之主要任務，係從事社會福利政策及重大措施之協調、諮詢、審議及規劃事項，以及社會福利工作執行情形之督導事項。研究發現行政院社會福利推動委員會在重大措施之協調、審議上，尚可發揮一定的功能，但在政策規劃及業務督導方面，似乎無法達到預期效果，例如社會福利政策綱領修正通過後，要求內政部提報宣導計畫，以及全國社會福利會議執行情形報告案，並未具體落實。主要問題出現在幕僚作業係由內政部社會司負責，而社會司僅能從事議程的事



務性工作，在協調其他部會級機關配合的運作上常力不從心，因此孫健忠（2003）認為社會福利推動委員會成立以來的規劃整合效果始終受限。解決之道，應由行政院政務委員領導一個幕僚作業小組，專責辦理政策協調、整合、推動及督導工作，所需人員可指派經建會人員或由相關部會調派，才能有效推動跨部會之協調與整合；至於內政部兒童及少年福利促進委員會，亦應由常務次長召集成立任務編組，有效發揮委員會的運作功能；各部門成員平時可藉這個互動平台交換意見提出建言，召集人則以客觀中立態度去整合利害關係人意見，形成最佳的決策。

## （二）建立決策所需關鍵資訊

研究發現中央主管機關自社會福利政策綱領修正後，對政策的認知有「消極因應」的現象，因而未能針對貧窮兒童照顧提出整體規劃方案，業務主管甚至認為每天忙著應付報紙的輿情反映，幾乎沒有時間進行政策規劃，缺乏建立決策所需關鍵資訊，導致中央政府忙著為反映社會突發事件而決策，未能回應政策理念而作整體政策規劃；面對快速變化的政治環境，社會福利政策規劃需要更周延的分析與較多的思考空間，因此有賴正確、有系統的資訊作決策的依據，中央、地方及民間各部門成員應透過政策社群的討論，形成共識，逐步建立社會福利需求和資源總體資料，定期公布相關的資訊。其次，為增加決策過程的透明度，提供各部門成員及社會大眾知的權利，應建立一個資訊溝通平台，並確保資訊適時更新，及時公布有關的檔案和資料，鼓勵各部門成員及社會大眾就重大政策問題展開公開討論和對話，充分發表自己的意見。

## （三）重新檢視中央與地方的事權劃分

中央與地方之權限劃分是政策執行之關鍵因素，研究發現中央與地方權

責劃分上，中央認為權責劃分已相當清楚，但是地方政府卻認為中央仍未完全授權，至於在中央與地方權力消長過程中，地方政府權限雖大幅增加，但治理能力並未相對增強，況且中央權力不宜弱化，仍應扮演政策引導的角色；我國憲法對於「中央與地方之權限」採「均權主義」，依「事務」之性質為劃分基準，已屬相當籠統的規定，如依據地方制度法第十八、十九條規定直轄市及縣（市）自治事項中，關於「社會服務」列有社會福利、公益慈善事業及社會救助等事項，然而「社會福利、公益慈善事業及社會救助」之範圍又相當廣泛，且受到各地方政府財政榮枯之影響，導致各項救助標準無法適時調整時，直接影響弱勢民眾的福祉。因此，中央政府除了在擬定計畫與修正法律之前，應先與地方溝通協調外，似可考慮具有全國一致性質之救助經費改由中央編列，以避免福利接受者受到地域性的差異。

#### (四) 加強行政人員的專業能力

研究發現中央主管機關對中低收入兒童生活扶助資格審查等涉及兒童權益事項，未能統籌規劃，卻「期待」地方配合辦理，可見中央的政策規劃及溝通協調能力有加強的必要；在政策網絡中為統合協調多元參與者不同的需求，以及高度專業性的政策訴求，行政部門成員應具備專業知識、民主素養與溝通能力，始能整合不同部門行動者之間的利益。因此，中央主管部門成員要扮演凝聚共識與相互調適的角色，以促進政策的整體利益；此外，中央政府的行政人員更應主動積極的配合政策的修正、社會的需求，提出貧窮兒童照顧的整體施政藍圖，透過政策網絡的決策機制形成共識，列為中長程施政計畫，據以爭取相關經費的編列，提供地方政府及民間部門政策執行的依據。

## (五) 提供各部門成員行政上的協助

社會福利政策的推動，其人員編制及財源籌措為政策執行力的關鍵因素，由於地方政府面臨地方事務的複雜化、服務需求的增加、地方政府財政困窘以及組織編制僵化等困境，亟須中央政府提供行政上的協助。在財源籌措方面，應建立一套公平合理的資源分配機制，儘快修正財政收支劃分法；在組織編制方面，仍應擴大授權，提供地方政府更大的自主空間。至於和民間部門建立「平等互惠」的關係上，應修訂相關的服務規範，提供民間部門參與服務的誘因。

## 二、對地方政府之建議

就地方政府的職能而言，除扮演政策執行的重要角色外，亦可依據地方自治職權，從事政策的規劃與執行，其影響更為深遠，本研究對地方政府的具體建議如下：

### (一) 重視各委員會的運作功能

兒童及少年福利涉及的層面很廣，依據法律或業務需要而成立的委員會為數不少，如兒童及少年福利促進委員會、發展遲緩兒童早期療育委員會、性交易防制督導會報、少輔會委員會等，各委員會均具有其特定的功能，對各部門成員而言，除了可增加對相關政策的認知外，在政策執行時更可成為協調聯繫的機制；從社會福利績效考核報告及訪談分析顯示，多數地方政府對於各相關委員會的運作並不重視，事先未能妥善籌備討論議程，會後亦未追蹤辦理情形，甚至縣（市）首長從未主持會議，部門主管則指派代表參加，委員會的召開反而成為業務單位的行政負擔。根本之道，應由縣（市）長親自主持會議，各部門至少由副首長

以上參加會議，會議決議應確實執行，加以追蹤管制，才能有效達到「政策社群」的功能。

## (二) 建立業務承辦層次的互動機制

在水平的府際關係上，發現地方政府自己府內教育、衛生、勞工等部門，和社會局的互動，也是各自為政；為加強地方政府各部門業務承辦人員的互動關係，可安排正副首長們、業務承辦主管、以及民間團體主辦人員定期會報、月會、研習等，定期會報可由各單位輪流負責，定期會報不一定要討論正式議程，即便是碰個面，交換訊息或是提報數據，都有正面的聯繫與溝通價值；在業務承辦層次，可以辦理共同的進修與教育訓練，讓工作夥伴彼此認識，保持私人間的溝通聯繫關係。

## (三) 加強地方政府間的聯繫

我國的社會福利體系，缺少地方政府間水平的互動關係，導致各地方政府間各自為政的現象；事實上，地方政府之間的互動關係，除了合作關係的建構外，尤其要協調並聯合起來，尋找在「特定議題」上形成共識，與中央政府談判的好地位，地方政府間的協調，有越多地方政府加入行列，越能在與中央政府的談判當中，獲得集體利益。

## (四) 提升基層人員政策執行力

地方政府與民間團體之間雖然是互惠的關係，但政府仍扮演著影響者的角色，因為雙方角色心態以及期待上的落差，常使得彼此在相處共識的過程裡，產生適應不良的困境，在分析地方政府與民間部門的關係時，發現民間團體最擔心地方政府推卸責任，以及基層人員欠缺政策執行力；因為地方政府可以監督、查核、要求民間團體，但卻常常沒有賦予

民間團體對等的權利，只會讓民間團體覺得政府只享權利卻不盡義務，徒顯官僚心態。因此政府應以互助互惠、合作、合產等雙贏局面為考量，去除官僚本位主義，與民間團體達成夥伴關係之建立。此外，雖然民間團體的功能在公部門中已漸為其所瞭解，政府也相當重視民間團體對整體社會之影響力，許多單位主管雖已具備公民社會的概念，但在第一線常與民間團體接觸的基層公務人員，卻常因素質良莠不齊或者流動率高，造成民間團體在取得政府資源過程中的諸多不便，因此有加強基層人員素質與學習的必要。

#### (五) 積極協助民間團體成長

近年來民間團體雖有大幅成長，惟仍呈現地區性與服務類別的差異，各地方政府應建立民間團體資源手冊，了解各民間團體的會務運作與服務能量，並建立評鑑機制，給予合理的資源分配；而目前尚有許多民間團體雖有使命、有熱情，但專業人員之訓練與知識不足，地方政府亦可提供資源協助其轉型，甚至協助民間團體在捐(補)助、租稅、法令上提供更多的協助，讓民間團體與地方政府成為真正的夥伴關係，共同為弱勢民眾提供服務。

### 三、對民間部門之建議

民間部門在政策網絡中扮演的角色，除了彌補政府部門提供服務的不足，亦會根據組織的任務自行規劃服務方案外，由於民間部門所具有的多元、彈性、專業等特質，對政策的制定與執行更能突顯其重要性。本研究對民間部門的建議如下：

### (一) 積極參與、影響決策

民間部門經由政策學習的過程，可以有效扮演政府部門施政的監督者，建立自身的專業能力、資訊能力與協商能力，有效表達政策訴求與政策建議，甚至發揮政策影響力，以爭取團體政策偏好實現的機會。在政策學習的過程中，民間部門必須不斷地與政府部門、其他參與者尤其是學者、專業人員進行對話，主動與政府進行良性溝通，增加與政府的對話空間，深化與政策相關的政策論證、專業資訊和規劃、執行能力，才能真正地推展與創新民間部門的政策執行力。

### (二) 自我成長、減少依賴

台灣在近十餘年來，伴隨著民間團體的大幅成長，以及各級政府所推動的社會福利方案不斷增加，由民間部門協助政府機關承擔執行福利服務方案，正大量增加中，透過公設民營、方案委託，以及補助辦理研討會或教育訓練等方式，爭取公私部門合作的機會，因而政府補助成爲民間團體的主要財源，恐導致民間團體逐漸失去其自主性。就長期而言，民間團體不應只是扮演接受政府經費補助提供服務的被動角色，而應與其他組織，包括私人企業或其他非營利組織建立合作關係，增加自身資源獲取之管道，以減少對政府補助、獎勵、經費及硬體設備上的依賴；並且更積極、更有能力的將所得資源，經由組織之轉化，重新以另一種形式釋放到社會中，以促使民眾在觀念上、行爲上有所改變，振作社會風氣，重整道德功能，進而建立起真正以公益爲優先之公民社會。

### (三) 善用策略聯盟，加強交流與合作

民間團體間爲了爭取政府的方案補助，常會出現「互相競爭」的現象，

因而缺乏橫向的聯繫，殊為可惜，由於目前民間團體的數量尚未飽和，各團體間應善用策略聯盟，利用大眾傳播媒體，及市場行銷的方式，塑造民間團體的良好形象；另一方面，亦可採用聯合勸募的方式募集資源，以達團體間互利雙贏、節省成本的效果。此外，民間團體擁有豐沛的人力資源，應針對團體的發展目標，收集各種相關資訊，運用這些資訊來增強管理決策，並發展出供給資訊、分享資訊與分析資訊的機制，讓組織內的員工、董事與志工能從過去的經驗中獲得更多的資訊，作為日後改進的依據；最重要的是團體之間更應摒棄本位主義的偏見，相互進行資訊交流，有效運用人力、物力，並擴大影響力。

#### 四、進一步研究的建議

本研究嘗試以政策網絡的觀點，輔以政府部門間的府際關係、公私部門間的夥伴關係之概念，探討我國貧窮兒童照顧政策的發展脈絡，以及各部門成員間的互動關係，發現目前貧窮兒童照顧政策制定過程符合政策網絡的運作，政策目標也能呼應標的人口群的需求，及國際間兒童照顧的發展趨勢，但是卻在執行過程上出現嚴重的落差，經探討其原因並提出貧窮兒童照顧政策落差之網絡治理模式，作為貧窮兒童照顧政策制定與執行的參考；然而，此模式僅是初步理論上的建構，仍須後續研究進一步檢證與補充；未來的研究可就各級政府所設置的委員會進行個案分析，如行政院社會福利推動委員會、內政部兒童及少年促進委員會或各縣市兒童及少年促進委員會的運作，成員間互動、資源交換情形，進一步驗證政策社群的功能。

## 中文參考書目

- 內政部社會司 (2005)。 *社會福利統計數據* (未出版)。
- 王玉珊 (2003)。台北市脫貧政策與方案。收錄於台灣兒童暨家庭扶助基金會主辦 *貧困家庭自立脫貧方案與實務研討會會議手冊*，頁 40-46。
- 王永慈 (2002)。以兒童經濟福祉為思考的家庭政策。中國文化大學社會福利學系主編 *社會福利策劃與管理*。台北市：揚智文化。
- 王永慈 (2005)。台灣的貧窮問題：相關研究的檢視。 *台大社會工作學刊*，10，頁 1-54。
- 王仕圖 (1998)。美國柯林頓政府的兒童家庭補助改革對我國貧童救助政策的啓示。 *社區發展季刊*，81，頁 206-212。
- 王仕圖、官有垣 (1999)。社會政策過程中行政科層與國會互動之研究：以 1997 年社會救助法之修訂為例。 *社會政策與社會工作學刊*，3(1)，頁 141-177。
- 王育敏 (2005)。給孩子一個更好的世界－兒童福利聯盟基金會。 *社區發展季刊*，109，頁 293-299。
- 王國慶 (2001)。 *從政策網絡理論看臺南市老人福利政策*。國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 王國聯 (1994)。漫談民間團體參與社會福利服務， *社會福利*，111，頁 26-31。
- 王湧泉、官有垣 (2000)。台灣南部七縣市政府福利服務輸送品質的管理初探。 *高雄應用科技大學學報*，30，頁 511-545。
- 王嘉麟 (2003)。 *府際關係與地方政府治理能力之探討－以中央委辦高雄紅毛港遷村案為例*。國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 唐啓明 (1996)。八十五年度社政年報。南投市中興新村：台灣省政府社會處。
- 古允文、詹宜璋 (1998)。台灣地區老人經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探。 *人文及社會科學集刊*，10(2)，p191-225。
- 石婉麗 (1995)。 *實施兒童津貼意義之探討－以現行國家經驗為主*。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 白秀雄 (1987)。 *社會福利理論與實際*。台北市：商務印書館。
- 史美強(2005)。 *制度、網絡與府際治理*。台北市：元照出版公司。



- 行政院經建會 (1986)。 *社會福利制度之整體規劃*。台北市：經建會。
- 江大樹 (2001)。府際關係導論。收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編， *府際關係*，頁 3-46。台北市：際大府際關係中心。
- 朱若蘭 (2003)。每天 17 個兒童掉進貧窮線。 *聯合報*，2003-11-27，9 版。
- 呂育誠 (2001)。 *地方政府管理—結構與功能的分析*。臺北市：元照出版公司。
- 呂朝賢 (1999)。社會救助問題：政策目的、貧窮的定義與測量。 *人文及社會科學集刊*，11(2)，頁 233-263。
- 沈明川 (2003)。新貧時代來臨 3 年爆 50 萬人。 *聯合晚報*，2003-10-15，4 版。
- 宋麗玉 (2002)。社會支持網絡、壓力因應與社會網絡處遇，收錄於宋麗玉等合著， *社會工作理論：處遇模式與個案分析*。台北市：紅葉文化。
- 李允傑、丘昌泰 (2003)。 *政策執行與評估*。台北市：元照出版公司。
- 李文欽 (2003)。 *國民小學單親兒童與雙親兒童行為困擾及生活適應之比較研究*。屏東師範學院國民教育研究所碩士論文。
- 李宗派 (2002)。探討美國之社會福利發展與體制改革。 *社區發展季刊*，98，頁 58-75。
- 李淑容 (1998)。政府與民間在兒童福利領域的分工。收錄於二十一世紀基金會主編， *兒童福利大體檢*。台北市：中華徵信所。
- 李欽湧 (1994)。 *社會政策分析*。台北市：巨流圖書公司。
- 李園會 (2000)。 *兒童權利公約*。台中市：內政部兒童局。
- 李榮生 (2002)。 *台北市不同社經背景家庭飲食健康與消費型態研究*。台灣師範大學家政教育研究所碩士論文。
- 李翠萍 (2003)。社會福利改革的效應-美國地方社會福利政策的再思。 *空大行政學報*，13，頁 105-136。
- 李翠萍 (2005)。我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析。 *經社法制論叢*，35，頁 71-108。
- 邱方晞 (2002)。五十年來的兒童福利—補充性措施。收錄於葉肅科、蔡漢賢主編 *五十年來的兒童福利*，頁 233-252。台中市：內政部兒童局。
- 官有垣、王湧泉 (2000)。我國地方政府社會福利角色的歷史變遷—以台灣省暨各縣市政府為例。 *公共行政學報*，4，頁 193-239。

- 官有垣、邱瑜瑾 (2000)。臺灣一個私立福利機構的組織變遷：政治經濟觀點的分析。《思與言：人文與社會科學雜誌》，38(2)，頁 169-219。
- 官有垣 (2003)。第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理論的檢視。《台灣社會福利學刊》，3，頁 1-29。
- 林士翔 (2003)。國小低收入戶與非低收入戶學生成就動機與生活適應之相關研究。屏東師範學院國中教育研究所碩士論文。
- 林水波 (1999)。《公共政策新論》。台北市：智勝文化。
- 林玉華 (1999)。政策網絡：政策執行的新典範，*行政暨政策學報*，第 1 期，頁 135-184。
- 林玉華 (2002)。政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例，*行政暨政策學報*，第 34 期，頁 35-55。
- 林辰穎 (2000)。《地方政府與民間慈善組織在社會救助政策執行上的互動關係—以嘉義縣為例》。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 林美伶 (2000)。《我國貧窮門檻之建構、調整與影響》。中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 林俐君 (2000)。《育幼機構院童成長脈絡之探討-以受刑人子女為例》。國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 林倖妃 (2005)。家扶基金會發表家扶貧窮兒童生活現況調查記者會報導，*中國時報*，2005-01-19，A6 版。
- 林盈君 (2003)。《台灣中央與地方政府福利部門府際關係之研究-- 權限與財政劃分雙向度分析》。暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
- 林勝義 (2002)。《兒童福利》。台北市：五南圖書公司。
- 林萬億 (2002)。社會福利政策之回顧與展望。收錄於內政部主編《全國社會福利會議特刊》，頁 85-94。
- 林萬億 (2005)。1990 年代以來台灣社會福利發展的回顧與展望。《社區發展季刊》，109，頁 12-35。
- 林鍾沂、林文賦譯 (1999)。《公共管理新論》(Owen E. Hughes 原著)。台北市：韋伯文化事業出版社。
- 周麗芳 (2003)。《貧窮線界定與社會福利政策相關措施之研究》。內政部委託研究報告。

- 吳芝儀、李奉儒 (譯) (1995)。質的評鑑研究。台北市：桂冠圖書公司 (譯自：Micheal Quinn Patton, Qualitative evaluation and research methods)。
- 吳老德 (2001)。正義與福利國家概論。台北市：五南圖書公司。
- 吳序先 (1998)。企業網路關係管理之研究—以大陸投資台商為例，台北市：國立政治大學企業管理研究所碩士論文。
- 吳明儒 (2004)。社會安全或不安全，引自詹火生等編，守護台灣的諍言-2004 年厚生白皮書：醫療、社福和環保政策，頁 122-138，台北市：厚生基金會。
- 吳松林 (2002)。變遷中的央央與地方關係。研考雙月刊，26(3)，頁 66-74。
- 紀俊臣 (2003)。中央與地方夥伴關係之建構與推展。行政管理論文選輯，17，頁329-347。
- 紀俊臣 (2004)。地方政府與地方制度法。台北市：元照出版公司。
- 胡婉雯、邱從甯 (2005)。台灣世界展望會發展歷史。社區發展季刊，109，頁 310-316。
- 施教裕 (2001)。政府與民間社會福利組織在公設民營之關係探討。收錄於非營利部門建構與資源整合圓桌學術研討會論文。台北市：台灣大學社會系。
- 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。
- 袁志君 (2000)。貧窮家庭的福利探討-以花蓮縣秀林鄉原住民兒童為例。中國文化大學兒童福利研究所碩士論文。
- 徐震、李明政、莊秀美 (2000)。社會問題。台北市：學富文化。
- 孫同文 (2002)。全球化對府際關係的影響。研考雙月刊，26(4)，頁 89-99。
- 孫同文 (2003)。從威權政府到民主治理—台灣公共行政理論與實務之變遷。台北市：元照出版公司。
- 孫健忠 (1993)。台灣地區社會救助政策發展之研究。文化大學中山學術研究所博士論文。
- 孫健忠 (1997)。台灣社會救助控制建構的探討。福利社會，62，頁 1-7。
- 孫健忠 (2003)。福利行政體制、制度整合與資源運用，收錄於行政院研考會編，2010 台灣，頁 215-247。

- 翁毓秀 (2002)。台灣地區兒童與家庭救助政策-從美國社會福利改革談起。《社區發展季刊》，98，頁 145-160。
- 許雅惠 (2002)。性別、依賴、就業力－台灣婦女的經濟弱勢與保障。《台大社會工作學刊》，6，頁 123-173。
- 陳向明 (2002)。《社會科學：質的研究》。台北市：五南圖書公司。
- 陳武雄 (2003)。《社會立法析論》。台北市：揚智文化。
- 陳美伶 (1991)。《國家與家庭分工的兒童照顧政策-台灣、美國、瑞典的比較研究》。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 陳皎眉、王玉珊、謝宜容 (2001)。台北市社會救助之新思考方向。《社區發展季刊》，95，頁 26-33。
- 陳華昇 (2002)。精省後縣市政府層級定位之研究。《國家政策論壇》，2(2)，頁 83-86。
- 郭奕伶 (2003)。一個台灣兩個世界。《商業週刊》，800，頁 80-86。
- 郭靜晃 (2004)。《兒童福利》。台北市：揚智文化公司。
- 郭靜晃 (2005)。《九十四年台閩地區兒童及少年生活狀況調查報告》。台中市：內政部兒童局
- 張世雄 (1996)。《社會福利的理念與社會安全制度》。台北市：唐山圖書公司。
- 張世雄 (2001)。社會救助、新貧窮問題與多層次-多面向分析。《社區發展季刊》，95，頁 55-71。
- 張世賢、陳恆鈞 (1997)。《公共政策：政府與市場的觀點》。台北市：商鼎文化。
- 梁玉芳 (2006)。節慶式施政又來了...。《聯合報》，2006-04-04，A5 版。
- 彭淑華 (1995)。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。收錄於《二十一世紀兒童福利政策白皮書研討會會議實錄》(頁 8-28)。臺中市：中華兒童福利基金會。
- 黃志成 (1991)。補充性兒童福利服務－家庭補助。收錄於周震歐主編《兒童福利》(頁 237-256)。臺北市：巨流圖書公司。
- 黃盛蘭 (1999)。《高中學生行為困擾問題與求助態度之研究》。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 黃源協 (1998)。台灣社會救助政策的新思維－英國「新政」的啓示。《社會福利雙月刊》，139，頁 2-10。

- 黃煌雄、趙昌平、呂溪木 (2002)。我國社會福利制度總體檢調查報告。台北市：監察院。
- 黃毓芬 (2001)。探討貧窮青少年生活經驗及其因應之道。國立台灣大學社會研究所碩士論文。
- 馮燕 (1992)。兒童福利法執行成效之評估，行政院研考會委託研究報告。
- 馮燕 (1997) 托育服務：生態觀點的分析。台北市：巨流圖書公司。
- 游定遠 (2000)。我國社會救助政策網絡之研究。東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 詹火生 (1981)。貧窮現象研究。社區發展季刊，16，頁 61-69。
- 詹火生 (2001)。劇變時代的社會福利政策。社區發展季刊，95，頁 313-323。
- 葉勇助、羅家德 (1999)。網上社會網絡研究，第三屆資訊科技與社會轉型研討會，南港：中央研究院。
- 葉郁菁 (2006)。英國 2005 大選期間工黨提出之兒童福利政策探討，收錄於 2006 台灣社會福利學會年會暨國際學術研討會會議手冊。
- 葉蓓華 (2000)。美濃水庫興建之政策網絡分析，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 楊涵如 (2003)。數位資本主義下的數位落差及其教育因應策略。暨南國際大學比較教育研究所碩士論文。
- 廖俊松 (2003)。從地方政府執行論身心障礙者保護法之評估。理論與政策，17 (2)，頁 59-82。
- 潘淑滿 (2003)。質性研究：理論與運用。台北市：心理出版社。
- 鄭麗珍 (2000)。台北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究－財產形成方案篇。台北市政府社會局。
- 鄭麗珍 (2001)。財產形成與社會救助政策對話。社區發展季刊，95，頁 122-132。
- 鄭麗珍 (2004)。社會排除與兒童貧窮。錄於台灣家扶基金會主編貧困家庭自立脫貧方案與實務研討會彙編，頁 84-90。
- 劉宜君 (2000)。我國全民健康保險政策之執行評估－國家機關、政策網絡與財務管控能力之分析。國立台北大學公共行政暨政策研究所博士論文。
- 劉宜君、陳敦源 (2003)。新制度主義與政策網絡：我國中央與地方健保保費負擔爭議之個案分析，收錄於佛光人文社會學院公共事務學系舉辦「第二屆地

- 方發展策略研討會」會議實錄。
- 劉邦富 (2003)。建立一個適合兒童生長的世界-出席聯合國兒童特別會議報告，*兒童福利期刊*，4，頁 259-264。
- 劉建伶 (2001)。從貧窮救助到國民保險:以衛布夫婦(Sidney and Beatrice Webb)及英國濟貧法皇家委員會報告書 (*The Minority Report of the Poor Law Commission*) 為討論對象(1905-1912)。國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文。
- 劉華園 (2003)。看見希望－「高雄市低收入戶第二代希望工程」實務經驗分享。收錄於台灣兒童暨家庭扶助基金會主辦*貧困家庭自立脫貧方案與實務研討會會議手冊*，頁 48-56。
- 蔡宏昭 (2002)兒童經濟照顧政策。收錄於中國文化大學社會福利學系主編*當代台灣地區青少年兒童福利展望* (頁 103-124)。臺北市：揚智圖書公司。
- 蔡漢賢等 (2002)。五十年來的兒童福利。台中市：內政部兒童局。
- 蔡錦德 (2003)。不同家庭經濟狀況高中生職業可能自我之差異比較研究。高雄師範大學輔導研究所碩士論文。
- 賴秀玲、鄭萬助、梅家瑗 (2004) 貧窮線內涵與我國低收入戶、中低收入戶標準及人數之探討。*主計月刊*，(577)，頁 62-70
- 賴兩陽 (2002)。社區工作與社會福利社區化。台北：洪葉。
- 謝友文 (1999)。從個人權益受到保護的四個因素談兒童人權。收錄於東吳大學*人權教育與成果展覽國際研討會*。
- 謝宗學 (1997)。我國殘障政策發展之分析—國家、公民與政策網絡。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 簡春安 (1992)。社會工作與計質研究方法。收錄於許臨高編，*質化研究在社會工作界的應用*，頁 1-23。台北市：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 簡春安、鄒平儀 (1998)。社會工作研究法。台北市：巨流圖書公司。
- 瞿海源 (1990)。社會結構變遷與社會運動，引自詹火生等編，*當代社會變遷與社會問題*，頁 169-195，台北縣蘆洲市：國立空中大學。
- 闕漢中譯 (1999)。兒童青少年社會工作。台北：紅葉 (譯自：Paula Allen- Meares, *Social Work with Children and Adolescents*)。
- 蘇建文等著 (1998)。發展心理學。台北市：心理出版社。
- 蘇麗瓊 (2001)。社會救助新模式－高雄市政府社會局推動低收入戶第二代希望

工程脫貧方案之介紹。《社區發展季刊》，95，頁 34-40。

蘇麗瓊、胡彩惠 (2005)。內政部社會福利政策與組織變革。《社區發展季刊》，109，頁 212-225。

蘇麗瓊、許玢妃、葉玉如、劉華園、宋雅琪 (2003)。高雄市低收入戶第二代希望工程團員貧窮文化特質之探討。收錄於屏東科技大學多元文化、家庭、社區與社會福利國際研討會論文集。

## 網站資料

內政部統計處 (2006)。內政統計。取自：

內政統計資訊服務網 <http://www.moi.gov.tw/W3/stat/home.asp>

內政部社會司 (2004)。社會福利政策綱領。取自：

<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/18/02.htm>

內政部兒童局 (2005)。兒童及少年福利工作人力統計。取自：

<http://www.cbi.gov.tw>

王仕圖 (2003)。政黨輪替下的社會福利政策：以「中低收入戶老人生活津貼」為例，《台灣社會福利學刊》(電子期刊)，4，頁 79-105。取自：

<http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW4-4.pdf>

王湧泉 (2003)。政治經濟結構與地方政府的社會福利發展，收錄於《台灣社會福利學刊》(電子期刊)，2(2)，頁 107-149。引自：

<http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal.html>

台北富邦銀行 (2006)。中華民國公益彩券網站，引自：

<http://www.roclotto.com.tw/topnews/news05.htm>

台灣家扶基金會 (2006)。55 年服務成果簡報，引自：

<http://www.ccf.org.tw/ccf.htm>

行政院主計處 (2004)。國情統計通報－全球貧窮概況。取自：

<http://www.dgbas.gov.tw>

行政院主計處 (2005)。重要經社指標。取自：

<http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas03/bs4/analysis/econdex1.xls>

行政院研考會 (2006)。府際合作論壇－地方政府組織與人力。取自：

<http://www.foryou.nat.gov.tw/gov.asp>

宋學文、蔡允棟 (2004)。憲政改革與我國中央政府未來人事組織制度之發展。

- 考試院考銓研究報告。引自考試院網站  
<http://www.exam.gov.tw/reportimg/46.doc>
- 李長晏 (2005)。我國府際合作治理之分析模式。行政院研考會府際合作論壇中區推動府際合作公共論壇研討會。引自：  
<http://www.foryou.nat.gov.tw/pdf/2-1.pdf>
- 法務部 (2005)。九十三年犯罪狀況及其分析。引自：  
<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=47492&ctNode=7868>
- 周慧香 (2004)。美國幼兒啓蒙方案有助降低貧窮惡性循環－紐約大學取經--盼促進貧童服務精進。扶幼e季刊, 131。引自：  
<http://www.ccf.org.tw/index/9310-131/05clyd/03.htm>
- 紀俊臣 (2005)。府暨合作治理體制之組織設計，收錄於行政院研考會中區推動府際合作公共論壇研討會手冊。引自：  
<http://www.foryou.nat.gov.tw/pdf/2-2.pdf>
- 研考會 (2006)。府際合作論壇-地方政府組織。引自行政院研考會網站：  
<http://www.foryou.nat.gov.tw/gov.asp>
- 陳紹聖 (2003)。等待鳳梨長大的女孩。聯合報。民 92 年 4 月 16 日，取自：  
<http://www.udndata.com.millennium.lib.cyut.edu.tw/>
- 詹火生、林玉潔、王芯婷 (2002)。我國兒童照顧政策分析。收錄於國家政策基金會國政研究報告，取自：  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-022.htm>
- 趙永茂 (2002)。府際整合建構治理型政府，收錄於國政評論，內政(評)091-101號，引自：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-101.htm>



## 英文參考書目

- Alcock, P. (1993). *Understanding Poverty*. Basingstoke: Macmillan.
- Becker, G. S. (1975). *Human capital : A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: Columbia University Press.
- Becker, G. S. (1981). *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Beverly, S. G. (2002). What Social Workers Need to Know about the Earned Income Tax Credit. *Social Work*, 47 (3), p259-266.
- Bradbury, B. & Jantti, M. (1999). *Child Poverty across Industrialized Nations*. UNICEF ICDC, Florence.
- Bradshaw, J. & Finch, N. (2002). *A comparison of Child Benefit packages in 22 countries*. DWP Research Report No. 174, CDS Leeds.
- Brooks-Gunn, J. & Duncan, G. J. (1997). The effects of poverty on children. *The future of Children: Children & Poverty*, 7(2), p55-71.
- Brown, G. (2004). *Child Poverty Review*. HM Treasury, U.K.
- Cahill, M. (1994). *The New Social Policy*. Oxford: Blackwell.
- Crabtree, B. F., & Miller, W. L. (1999). *Doing qualitative research*. (2 ed.). London: Sage Publication.
- Curley, J. & Sherraden, M. (2000). Policy Lessons from Children's Allowances for Children's Saving Accounts. *Child welfare*, 79 (6), p661-686.
- DiNitto, D. M. (2000). *Social welfare : politics and public policy*. (5th ed.) Boston: Allyn and Bacon.
- Duncan, G. J., & Brooks-Gunn, J. (1997). Income effects across the life span: Integration and interpretation. In G. J. Duncan & J. Brooks-Gunn (Eds.), *Consequences of Growing Up Poor*. New York: Russell Sage Foundation.
- Duncan, J.G., Yeung, W. J., Brooks-Gunn, J., & Smith, R. J. (1998). How much does childhood poverty affect the life chances of children? *American sociological Review*, 63(3): p406-423.
- Elder, G. H. J. (1985). Families, kin, and the life course: A sociological perspective. In G. H. J. Elder (Ed.), *Life Course Dynamics: From 1968 to the 1980s*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

- England, P. & Folbre, N. (2002). Who Pays for Raising the Next Generation of American-Women, Men, or the State? *EurAmerica*, 32 (2), p187-208.
- Ermisch, J., Francesconi, M. and Pevalin, D. J. (2001). *Outcomes for children of poverty*. DWP Research Report No. 158, CDS: Leeds.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1985). *Naturalistic inquiry*. New Bury Park, CA : Sage.
- Hanson, T. L., McLanahan, S., & Thimson, E., (1997). Economic resources, parental practices, and children's well-being. In Duncan, G.J. & Brooks-Gunn, J., (Eds.), *Consequences of growing up poor*. (p190-221) New York: Russell Sage Foundation.
- Hantrais, L. (1995). *Social Policy in the European Union*. Basingstoke : Macmillan.
- Haveman, R., & Wolfe, B. (1994). *Succeeding Generations: On the Effects of Investments in Children*. New York: Russell Sage Foundation.
- Haveman, R., & Wolfe, B. (1995). The determinants of children's attainments : A review of methods and findings. *Journal of Economic Literature*, 33, p1829-1878.
- Hill, M. S. & Sandfort, J. R. (1995). Effects of childhood poverty on productivity Later in Life: Implications for Public Policy. *Children and Youth Services Review* (17), p91-126.
- Huston, A. C., McLoyd, V. C., & Coll, C.G. (1994). Children and poverty: Issues in contemporary research. *Child Development*, 65, p275-282.
- Ingram, H. (1990). Implementation: A Review and Suggested Framework, in Lynn, N. B. & Wildavsky, A. ed., *Public Administration: The State of the Discipline*. New York: Chatham House Publishers, Inc., p462-480.
- Johnson, N. B. & Provan, K. G. (1995). The Relationship Between Work/Family Benefits and Earnings: A test of Competing Predictions. *Journal of Socio-Economics*, 24 (4), p571-584.
- Kane, S. & Kirby, M. (2003). *Wealth, Poverty and Welfare*. NY: Palgrave.
- Kelso, W. A. (1994). *Poverty and the Underclass: Changing Perceptions of Poor in America*. New York: New York University Press.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. (1997). Public Management: An Overview. In Kickert, W. M. Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. Eds. *Managing*

- Complex Networks*. London: Sage Publications.: p35-61. Harper Collins.
- Kirk, J., & Miller, M.( 1986 ). *Reliability and validity in qualitative research*. London: sage Publications.
- Klasen, S. (2001). Social Exclusion, Children, and Education: Conceptual and Measurement Issues. *European Societies*, 3: p413-446.
- Knoke, D. & Kuklinski, J.H. (1982). *Network Analysis*, The International Professional Publishers.
- Kofi, A. Annan (2001). *We the children*. New York: UNICEF.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Korenman, S., & J. E. Miller., (1997). Effect of long-term poverty on physical health of children. In Duncan, G.J. & Brooks-Gunn, J., (Eds.), *Consequences of growing up poor*. (p70-99) New York: Russell Sage Foundation.
- Korenman, S., Miller, J., & Sjiaastad, J. (1995). Long-term poverty and child development in the United States: Results from the NLSY. *Children and Youth Services Review*, 17, p127-155.
- Lewis, O. (1968). The Culture of Poverty, In Daniel Moynihan (ed.), *On understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences*. New York /London: Basic Books.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. New Bury Park , CA : Sage.
- Lindsey, D. (1995). Child Poverty and Welfare Reform. *Children and Youth Services Review*, 17, p333-345.
- Marin, B. & Mayntz, R. (eds.)(1991). *Policy Networks, Empirical Evidence and Theretical Considerations*. Frankfurt : Campus Verlag.
- Marshall, T.H. (1965). *Social Policy*. London: Hutchinson.
- McLoyd, V. C. (1990). The impact of economic hardship on black families and children: Psychological distress, parenting, and socioemotional development. *Child Development*, 61, p311-346.
- Mead, L. M. (1992). *The New Politics of Poverty: The Non-Working Poor in America*. New York: Basic Books.
- Mendelson, M. (2001). Benefits for children. *Family Matters*, 58, p34-37.
- Najam, A. (2000). The four-c's of third sector-government relations: cooperation,

confrantation, complementarity, co-optation. *Nonprofit management and leadership*,10(4), p.375-9.396.

- Newman, J. (2001). *Modernising governance: New Labour; policy and society*. London: Sage Publications Ltd.
- Oppenheim, C. & Harker, L. (1996). *Poverty: The Facts, revised and updated.*( 3<sup>rd</sup>). London: CPAG.
- Parker, S., Greer, S., & Zuckerman, B. (1988). Double jeopardy: The impact of poverty on early child development. *The Pedatric Clinics of North America*, 35(6), p1227-1240.
- Patton, M.Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage Publications.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rhodes, R.A.W. & Marsh, D. (1992). Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches, in Rhodes, R. A. W. & Marsh, D.( eds.) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rubin, A., & Babbie, E. (1993). *Research methods for social work (2ed. )* . Belmont, CA: Wadsworth.
- Schuster, C. S. & Ashburn, S. S. (1988). *The process of human development*. N. Y.: Ann West of Little, Brown and Company.
- Sherraden, M. W. (1991). *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. New York: M. E. Sharpe.
- Smith, J. R., Brooks-Gunn, J., & Klebanor, P. K. ( 1997). The consequence of living in poverty for young children's cognitive and verbal ability and early school achievement. In G. J. Duncan & J. Brooks -Gunn (Eds.). *Consequence of growing up poor* (pp.132-189). New York: Russell Sage Foundation Press.
- Sorensen, A. B. & Kalleberg, (1981). A theory of matching of person to job. In *Sociological Perspective on Labor Market*. Berg, Ivar (ed). New York: Academic Press.
- Spect, R. V. (1998). Network therapy. *Marriage & Family Review*, 27(1/2), p51-56.
- Spicker, P. (1993). *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London: Routledge.

- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), p17-28.
- Tutty, L.M., Rothery, M.A., & Grinnell, R.M. (1996). *Qualitative research for social workers*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon Press.
- Vosler, N. (1996). *New Approaches to Family Practice : confronting economic stress*. London: Sage.
- Wilson, W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged: The inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

## 網站資料

- ACF (2005). *Agency Mission and Strategic Goals*. The Administration for Children and Families (ACF) U.S.A. From :  
[http://www.acf.dhhs.gov/acf\\_about.html#mission](http://www.acf.dhhs.gov/acf_about.html#mission)
- Bellamy, C. (2004). *The State of the World's Children 2005*. The United Nations Children's Fund (UNICEF). From:  
<http://www.unicef.org/sowc05/english/sowc05.pdf>
- CDF (2004). *Defining Poverty and Why It Matters for Children*. Children's Defense Fund , August 2004. From:  
<http://www.childrendefense.org/familyincome/childpoverty/definingpoverty.pdf>
- DWP (2006). *Low Income : Fewer children in poverty in recent years*. Department for Work and Pensions, From:  
<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=333>
- HMRC (2006). *Child Benefit information notes*. HM Revenue & Customs, from:  
<http://www.hmrc.gov.uk/menus/aboutmenu.htm>
- Micklewright, J. (2003). *Child Poverty In English-Speaking Countries*. UNICEF, Innocenti Working Papers No.94. From:  
<http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/iwp94.pdf>
- NCCP (2004). *Low-Income Children in the United States (2004)*. From:  
[http://www.nccp.org/pub\\_cpf04.html](http://www.nccp.org/pub_cpf04.html)
- Smith, D. (2004). *Businss Plan 2004-2005*. Child Support Agency Business. From:  
<http://www.csa.gov.uk/pdf/english/reports/plan0405.pdf>
- UN (2006). *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights:*

*Convention on the Rights of the Child.* United Nation. From:  
<http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/11.htm>

## 附錄一、政府部門訪談大綱

### 一、政策認知與執行

1. 政府提供貧窮家庭(低收入及中低收入)兒童照顧之政策目標應考慮那些面向？
2. 政府提供那些服務措施，協助貧窮家庭兒童達到基本的生活水準？
3. 政府提供那些服務措施，協助貧窮家庭兒童接受完整的教育？
4. 政府提供那些服務措施，協助貧窮家庭兒童參與各項活動？
5. 政府對貧窮家庭兒童照顧的各項措施與政策目標之間，還有那些落差？原因在那裡？
6. 請簡短描述政府對貧窮家庭兒童照顧政策的成效？

### 二、中央與地方關係

1. 中央與地方政府在貧窮家庭兒童照顧的分工，各扮演什麼角色？
2. 你覺得中央與地方政府在貧窮家庭兒童照顧政策執行，應該如何互動？
3. 你認為中央與地方政府在貧窮家庭兒童照顧政策的溝通協調情形如何？
4. 對中央政府社會福利經費改以設算方式給地方政府運用的看法？

### 三、各地方政府間關係

1. 各地方政府間對貧窮家庭兒童照顧的項目與標準不盡相同，您的看法如何？
2. 各地方政府間在推動貧窮家庭兒童照顧政策時，應如何加強溝通協調？
3. 請你說明貴單位承辦貧窮家庭兒童照顧業務之人力配置情形？
4. 請你說明貴單位對貧窮家庭兒童照顧各項服務經費的編列情形？
5. 貴單位對貧窮家庭兒童照顧措施，有那些創新的做法？

### 四、政府與民間關係

1. 民間團體對貧窮家庭兒童照顧提供了那些協助？
2. 在貧窮家庭兒童照顧領域，政府與民間團體互動的關係如何？

## 附錄二 民間團體主管訪談大綱

- 1.就貧窮家庭兒童照顧而言，目前我們是如何界定「貧窮家庭」？
- 2.您認為貧窮家庭兒童照顧需求最重要的是那一方面，其次還有那些？
- 3.目前政府對貧窮家庭兒童照顧提供了那些服務措施？民間團體提供了那些服務措施？
- 4.政府及民間團體提供的貧窮家庭兒童照顧項目，那些項目較能滿足兒童的需求，還有那些項目仍有不足之處？
- 5.目前提供貧窮家庭兒童照顧所依據的法律有那些法律？各個法律間有沒有互相衝突的地方？
- 6.政府與民間團體在貧窮家庭兒童照顧的分工，各扮演什麼角色？溝通協調情形如何？
- 7.民間團體在貧窮家庭兒童照顧政策的採納與執行上，主要考量有那些？
- 8.對於各個地方政府提供兒童照顧的項目與標準有一些不同，會有什麼影響？
- 9.您認為政府及民間團體辦理貧窮家庭兒童照顧業務的人力編制及經費編列兩方面，與政策目標的要求還有多大的落差？
- 10.民間團體對當前的貧窮家庭兒童照顧政策執行有什麼建議？



### 附錄三 訪談同意書

本人 \_\_\_\_\_ (以下簡稱受訪者) 為協助劉邦富 (以下簡稱研究者) 進行「貧窮家庭兒童照顧政策落差研究」之博士論文，同意接受訪談，為保障受訪者之隱私及權益，茲與研究者簽訂此訪談同意書。訪談同意書之內容如下：

- 一、為保障受訪者的權益，研究者在訪談進行前，會先將本研究之性質與目的，先以電話向受訪者說明，徵得受訪者同意後，約定訪談日期。
- 二、受訪者在訪談過程中，如果有感到不妥適的地方，有權利決定停止訪談的進行，或退出研究訪談的權利；如遇到不想回答的問題，受訪者有權利保留或拒絕回答。
- 三、訪談內容僅供本論文及學術研究之用，本研究在撰寫報告時會刪除所有足以辨識身分的任何資料，並以匿名代號的方式來呈現接受訪談的內容，資料內容僅指導教授得以閱覽外，研究者將遵守保密原則，確保受訪者的隱私。
- 四、為避免遺漏訪談過程中的重要資料，確實紀錄訪談內容，在訪談過程中會以全程錄音的方式收集資料，並隨時作摘要筆記，而此資料除了作為研究結果之主要依據外，保證不作其他用途。

受訪者簽名： \_\_\_\_\_

研究者簽名： \_\_\_\_\_

日 期： \_\_\_\_\_

#### 附錄四 社會福利政策綱領

行政院 93.2.13 院臺內字第 0930081882 號函修正核定

社會福利政策是我國的基本國策之一，早在民國五十四年政府即通過「民生主義現階段社會政策」，作為我國因應工業化起步下的經濟與社會均衡發展的指針。此後，隨著政治經濟與社會的變遷，迭有修正，如五十八年的「現階段社會建設綱領」、六十八年的「復興基地重要建設方案」、七十年的「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設方案」。而最近一次的通盤檢討則屬八十三年年的「社會福利政策綱領」，事隔已近十載。

民國八十年代，我國的社會福利發展在政治民主化、民間社會的倡導、新知識的引進，以及國民社會權利意識覺醒等因素的影響下，迎頭趕上，包括新的社會立法的修正與通過，社會福利預算的成長，以及社會福利方案的推陳出新，而有社會福利「黃金十年」之稱。然而當代社會、政治、經濟變化迅速，各工業先進國家均面對二十一世紀新的挑戰，我國亦不例外。面對來自人口老化、家庭功能萎縮、政府財政困難，以及社會價值變遷的挑戰；復加上全球化、後工業化帶來之生產結構丕變、勞動彈性化、經濟低度成長、貧富差距擴大、跨國人口流動，以及失業率攀高等全球風險曝露的升高，調整國家社會政策圖求因應，實已不得不然。但是，因應之道，絕非唯有緊縮社會福利一途，整合資源、調節供需、提升效率、積極回應等都是良方。

國家興辦社會福利之目的在於保障國民之基本生存、家庭之和諧穩定、社會之互助團結、人力品質之提升、經濟資本之累積，以及民主政治之穩定，期使國民生活安定、健康、尊嚴。基於憲法保障國民基本人權之精神，因應政治經濟社會變遷的挑戰，吸納工業先進國家的經驗，回應民間社會完善我國社會福利體系的呼聲，遂依以下原則訂定本綱領：

- 一、人民福祉優先：以人民的需求為導向，針對政治、經濟、社會快速變遷下的人民需求，主動提出因應對策，尤其首要保障弱勢國民的生存權利。
- 二、包容弱勢國民：國家應積極介入預防與消除國民因年齡、性別、種族、宗教、性傾向、身心狀況、婚姻有無、社經地位、地理環境等差異而可

能遭遇的歧視、剝削、遺棄、虐待、傷害，以及不正義，以避免社會排除；並尊重多元文化差異，營造友善包容的社會環境。

三、支持多元家庭：各項公共政策之推動應尊重因不同性傾向、種族、婚姻關係、家庭規模、家庭結構所構成的家庭型態，及價值觀念差異，政府除應支持家庭發揮生教養衛功能外，並應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質。

四、建構健全制度：以社會保險維持人民基本經濟安全，以社會救助維護國民生活尊嚴，以福利服務提升家庭生活品質，以就業穩定國民之所得安全與社會參與，以社會住宅免除國民無處棲身之苦，以健康照護維持國民健康與人力品質，再以社區營造聚合眾人之力，建設美好新故鄉。

五、投資積極福利：以積極的福利替代消極的救濟，以社會投資累積人力資本，以社會公平與團結促進經濟穩定成長，以經濟成長回饋人民生活品質普遍之提升。

六、中央地方分工：中央與地方應本於夥伴關係推動社會福利，全國一致的方案應由中央規劃推動；因地制宜之方案由地方政府負責規劃執行。然而，中央政府應積極介入縮小因城鄉差距所造成的區域不正義。

七、公私夥伴關係：公部門應保障人民基本生存、健康、尊嚴之各項福利；民間能夠提供之服務，政府應鼓勵民間協力合作，以公私夥伴關係提供完善的服務。

八、落實在地服務：兒童、少年、身心障礙者、老人均以在家庭中受到照顧與保護為優先原則，機構式的照顧乃是在考量上述人口群的最佳利益之下的補救措施；各項服務之提供應以在地化、社區化、人性化、切合被服務者之個別需求為原則。

九、整合服務資源：提升社會福利行政組織位階，合併衛生與社會福利主管部門，並結合勞動、教育、農業、司法、營建、原住民等部門，加強跨部會整合與績效管理，俾利提供全人、全程、全方位的服務，以及增進資源使用的效率。

參酌國際慣例大抵以社會保險、社會救助、社會服務、醫療保健、就業服務、社會住宅，以及教育為社會政策之主要內容；復考量我國社會福利政策的歷史傳

承與實施現況，爰以社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護等六大項目為本綱領之內涵，依序臚列如次：

## 一、社會保險與津貼

- (一) 國家應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系。
- (二) 社會保險之目的在於保障全體國民免於因年老、疾病、死亡、身心障礙、生育，以及保障受僱者免於因職業災害、失業、退休，而陷入個人及家庭的經濟危機，據此，其體系應涵蓋職業災害保險、健康保險、年金保險、就業保險等。
- (三) 社會保險應兼顧個人與家庭的所得安全，以及社會中各人口群、職業別，及家戶所得組間的所得重分配效果，以減緩所得分配不均的現象。
- (四) 社會保險之保險費除職業災害保險應由雇主全額負擔外，其餘各種保險之保險費應由被保險人與其雇主依比例分攤，其中被保險人之保險費分攤比例不得高於雇主之分攤比例；若無雇主者，其保費應由本人自行負擔；政府再依公平正義原則對無所得者與低所得者提供保險費之補助。
- (五) 社會保險的給付應考量適足性，不宜偏低，以免無法維持被保險人及其家庭的經濟安全；給付亦不宜過高，以免保險費負擔過重。
- (六) 全民普及之社會保險給付水準，不宜因職業、性別、所得因素而有所差異；與所得相關之保險給付，倘若因不同職業別、所得等級間所造成的給付水準、所得替代率、給付條件之差距，政府應積極介入使其差距儘可能縮小。
- (七) 參與勞動市場就業之國民的退休給付，應以年金化、年資可隨當事人移轉的社會保險原則為優先來設計。
- (八) 為健全社會保險體系之財務，保險費率、給付水準、支付制度、行政費用等均應翔實評估，並避免浪費。
- (九) 國民年金制度之設計應足以保障國民因老年、身心障礙，及死亡等事故發生後之基本經濟安全，以及達到國民互助、社會連帶、世代間公平

合理的所得重分配為原則。

- (十) 社會津貼應針對社會保險未涵蓋之給付項目，因國民特殊的需求而設計，非以所得高低作為發放與否的根據。
- (十一) 政府應明定社會保險、社會津貼、社會救助三者之功能區分，避免發生保障重複、過當、片斷、不公等情事。

## 二、社會救助

- (一) 社會救助之設計應以能維持人民在居住所在地區可接受的生計水準為目的。
- (二) 政府應定期檢討社會救助的請領資格、給付水準，及行政程序，以確保有需要的人口得到適切的救助。
- (三) 國家應積極協助低收入家庭累積人力資本與資產形成，以利其家庭及早脫貧。
- (四) 國家應提供低所得家庭多元社會參與管道，豐富其社會資源。
- (五) 政府應建立失業給付與社會救助體系間的銜接，以紓緩失業者及其家庭之經濟困境。
- (六) 社會福利提供者應結合社會救助與福利服務體系，以滿足低所得家庭的多元需求。
- (七) 政府對於人民因重大災難所造成的損害，應施予災害救助，以利人民儘速生活重建。

## 三、福利服務

- (一) 國民因年齡、性別、身心狀況、種族、宗教、婚姻、性傾向等社會人口特質而有之健康、照顧、保護、教育、就業、社會參與、發展等需求，政府應結合家庭與民間力量，提供適當的服務，以促進其身心健全發展。
- (二) 國家應與他國建立互惠協議，以保障因婚姻、工作、學習、旅遊等因素而居住在他國的本國國民之人權。
- (三) 國家對於因婚姻、工作、學習、旅遊等因素居住於本國之外國人，應提供適當的對待與協助。

- (四) 國家針對經濟弱勢之兒童、少年、身心障礙者、老人、婦女、原住民、外籍或大陸配偶等民眾的社會服務應有專案協助，以提升生活品質。
- (五) 各項健康與福利服務之提供應以容易接近、連續性、權責分明、費用負擔得起，以及滿足全人需求為原則規劃之。
- (六) 政府與社會應協力營造有利於兒童與少年身心健全發展之家庭、學校、社區、及社會環境。當原生家庭不利於兒童與少年的身心健全發展時，政府應保護之，並協助其安置於其他適當之住所，以利其健康成長；不論兒童及少年在自家或家外被養育，其照顧者若有經濟、社會與心理支持之需求時，政府應給予協助。
- (七) 政府應整合社會福利、衛生、教育等部門，提供兒童早期療育服務。
- (八) 政府應保障兒童及少年獲得整合之教育與照顧機會，並對處於經濟、文化、區域、族群發展等不利條件下的兒童及少年提供額外之協助。
- (九) 政府應結合民間部門協助少年擁有建立自尊、培養社區歸屬感、熱愛生命、因應生活壓力、學習獨立自主，及發展潛能等之機會與環境。
- (十) 政府應積極推動無障礙之社區居住及生活環境。
- (十一) 國家應協助身心障礙者公平接近教育、就業、醫療與福利等服務機會，並使其轉銜無礙。
- (十二) 政府與民間應積極維護老人尊嚴與自主，形塑友善老人的生活環境。
- (十三) 以居家式服務和社區式服務作為照顧老人及身心障礙者的主要方式，再輔以機構式服務；當老人及身心障礙者居住於家內時，政府應結合民間部門支持其家庭照顧者，以維護其生活品質。
- (十四) 為保障兩性工作權之平等，消除性別歧視，促進兩性地位實質平等，國家應積極推動防止性別歧視、性騷擾，以及促進工作平等之措施。
- (十五) 政府應積極推動性別平等教育，以提升婦女社會、經濟、政治地位。
- (十六) 政府應完備保障婦女人身安全之法令，且建構反性別暴力之安全網，確保被害人人身安全、尊嚴與權益。
- (十七) 配合社會變遷與政府改造，檢討社會福利行政體系，合理調整中央與地方社會福利行政之分工，以及社會福利工作人力之配置。

#### 四、就業安全

- (一) 政府應加強社政、勞政、教育、原住民行政部門的協調與合作，建立在地化的就業服務體系，強化教育與職業訓練的連結，提升人力資本投資的效益。
- (二) 政府應整合失業給付、職業訓練與就業服務體系，健全就業與轉業輔導，流通就業資訊管道，促進就業媒合，以利人民參與勞動市場。
- (三) 因應勞動市場彈性化的趨勢，政府應保障各類勞工之勞動基準。
- (四) 政府應保障勞工不因種族、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、婚姻、容貌、性傾向、身心狀況、以往工會會員身分而有就業歧視。
- (五) 政府應結合雇主與勞工積極投入職業災害之預防，並提供職業災害勞工復健與職業重建的協助。
- (六) 政府應保障就業弱勢者如中高齡者、原住民、身心障礙者、低收入者、負擔家計婦女及更生保護人等之就業機會與工作穩定。
- (七) 針對原住民族各族群之文化特色，政府應推動符合族群特性之職業訓練、就業服務、就業與創業機會的開發。
- (八) 為促進國民就業，政府積極鼓勵雇主僱用本國勞工，除非為補充本國勞動力之不足，不得引進外籍勞工。

#### 五、社會住宅與社區營造

- (一) 為保障國民人人有適居之住宅，政府對於低所得家庭、身心障礙者、獨居或與配偶同住之老人、受家庭暴力侵害之婦女及其子女、原住民、災民、遊民等家庭或個人，應提供適合居住之社會住宅，其方式包括以長期低利貸款協助購置自用住宅或自建住宅，或提供房屋津貼補助其向私人承租住宅，或以低於市價提供公共住宅租予居住，以滿足其居住需求。
- (二) 政府應結合民間力量，以各種優惠方式，鼓勵民間參與興建各類型之社會住宅，作為非營利用途。
- (三) 政府應於都市計劃中配合劃設社會福利設施用地；政府提供之社會住宅應保留一定坪數作為社會福利或社區活動之用。

- (四) 政府應補助低所得家庭維修住宅，以維持其所居住社區可接受之居住品質。
- (五) 政府應保證社會住宅所在之社區有便利之交通、資訊、社會服務等支持系統，以利居民滿足生活各面向之需求。
- (六) 政府對於因重大災難造成之房屋損害，應有妥善之社區與住宅重建計畫。
- (七) 各級政府應鼓勵社區居民參與社區發展，活化社區組織，利用在地資源，營造活力自主的公民社會。
- (八) 政府應整合觀光旅遊、工商業、農漁業、文化產業、環境保護、城鄉發展、古蹟維護、教育、衛生、社會福利等資源推動社區家園永續發展。
- (九) 政府應結合原住民部落文化與生態特色，推動新部落總體營造工程。

## 六、健康與醫療照護

- (一) 政府應以建設健康城鄉為己任，營造有利國民身心健康之生活環境。
- (二) 政府應積極推動國民保健工作，落實民眾健康行為與健康生活型態管理，預防疾病，促進國民健康。
- (三) 政府應依據社區之醫療保健需求，整合社區醫療保健資源，全面提升醫療品質，發展優質、安全、可近性之全人的醫療照護體系。
- (四) 政府應建置以社區防疫為基礎之傳染病防治體系，強化疫病通報與防治工作，並嚴密篩選疫病境外之傳入，以防範傳染疾病之擴散。
- (五) 政府應建構以社區為基礎的心理衛生服務系統，推動分級預防工作。
- (六) 政府應增進藥事服務資源的利用，建構一元化之藥物食品管理體系，保障民眾飲食衛生與用藥安全。
- (七) 政府應建置完善之管制藥品管理，並防治物質濫用，以維護國民健康。
- (八) 政府應鼓勵醫療產業參與生物科技產業之研發，建立生物醫療科技品質標準，並改善臨床試驗環境，以提升國民健康水準。
- (九) 政府應結合民間共同促進國際醫療科技交流與合作，以提升本國醫療保健之水準。