

第一章 緒論

第一節 前言

兒童福利法自民國八十二年大幅修正後，以及少年福利法自七十八年公佈施行以來，由於兒童及少年社會工作實務銜接之必要性，以及兩法於運作方面顯示出的問題，加以社會與家庭結構之變遷，兒童及少年之需求與生活形態已日新月異，輔導與保護兒童及少年時所面臨的挑戰亦已大不相同。因此，兒童福利聯盟自 86 年起即籌組兒童少年福利法合併修法委員會，分實務、學術及法律等三組，開始研擬兒童福利法與少年福利法合併修訂之工作，並於九十年九月由林志嘉立法委員提案連署，送請立法院審議，惟因屆期不繼續，無法在當期完成修法。隔年九十一年四月，民間版本再由秦慧珠立法委員、周清玉立法委員等為提案人，在立法院第五屆新會期提出。而官方版本部分，兒童局在八十八年十一月成立後，即著手進行兒童及少年合併修法的工作，歷經六次內部審查會後，於九十年六月送行政院審查。

在兒童及少年福利法之合併修法過程中，至九十一年六月共計有行政院版、楊麗環委員等、周清玉委員等、秦慧珠委員等、台灣團結聯盟黨團等五個版本在立法院審議中，嗣後，立法院衛生環境及社會福利委員會於九十一年十二月將這五案合併，並分別於九十一年十二月二十五日及九十二年三月十九日完成一讀逐條討論。配合兒童及少年福利法合併修訂的立法趨勢，有鑑於原分屬於兒童福利法及少年福利法中各自規範之兒童及少年福利機構設置標準與設立許可規定，亦有整合之必要，且所涉及之事項龐雜，需縝密規劃與研擬，本研究小組乃於九十二年四月九日接受兒童局之委託，預先進行「兒童及少年福利機構設置標準與許可辦法」制定之資料蒐集與草案研擬工作，期使將來公布實施的「兒童及少年福利機構設置標準與許可辦法¹」能更為周延，有效掌握兒童及少

¹ 原內政部兒童局委託本研究案之名稱為「兒童及少年福利機構設置標準與許可辦法」制定之研究，但在本研究進行的中期，亦同時進行兒童及少年福利機構之設置標準及設立規定草案之研擬工作，且該局傾向分開制定之原則，分別研擬「兒童及少年福利機構設置標準」及「兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」兩種草案。惟經過本研究討論之過程，研究小組認為設置標準與設立規定採於單一法規中合併規範為佳，且本研究原接受兒童局委託之申請案名稱即為為表達本研究小組之研擬精神與想法，故本研究報告之草案名稱仍統一以「兒童及少年福利機構設置標準與許可辦法」稱之。

年福利法合併修法後其相關子法之研擬時效，以確保兒童及少年的之權益與增進其福利，並引導兒童及少年福利機構之健全發展及建立完善之福利服務輸送體系。

於研究案進行過程中，在行政、立法及民間部門之共同推動及SARS(嚴重急性呼吸道症候群)陰影的籠罩下，「兒童及少年福利法」之合併修法工作，快速於九十二年四月二十九日及五月二日完成二讀及三讀程序，並於同年五月二十八日經總統公佈實施，確立本研究案主題之法源依據，也使得本研究之進行更具意義。唯受限於相關子法必須於本法公布實施半年內提出，使得原本意欲充分溝通討論的「制定研究」案，在時間的壓力下必須顧及時效性及法條執行的可行性，且在與委託單位的制法協商會議幾乎是交錯進行的狀況下，本研究亦無可避免地參酌了許多實務的考量，以致於無法充分展現研究案之理想性。因此，即便是作為兒少福利機構之「最低」設置基準，基於兒童及少年的最佳利益，本研究案所提出之各項標準也仍有提高的空間，期待於下次修訂相關子法時，能夠使我國兒少福利機構的品質再向前邁進。

第二節 研究目的

依據九十二年五月二十八日公佈實施之兒童及少年福利法第五十條規定：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托育機構。二、早期療育機構。三、安置及教養機構。四、心理輔導或家庭諮詢機構。五、其他兒童及少年福利機構。前項兒童及少年福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之標準，由中央主管機關定之。第一項兒童及少年福利機構，各級主管機關應鼓勵、委託民間或自行創辦；其所屬公立兒童及少年福利機構之業務，必要時，並得委託民間辦理。」又該法第五十二條規定：「私人或團體辦理兒童及少年福利機構，應向當地主管機關申請設立許可；其有對外勸募行為且享受租稅減免者，應於設立許可之日起六個月內辦理財團法人登記。未於前項期間辦理財團法人登記，而有正當理由者，得申請核准延長一次，期間不得超過三個月；屆期不辦理者，原許可失其效力。第一項申請設立之許可要件、申請程序、審核期限、撤銷與廢止許可、督導管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

據此，本研究所預擬之「兒童及少年福利機構設置標準與許可辦法(草案)」，係以兒童及少年福利法第五十條第二項及第五十二條第

三項為依據，且因法規之研擬除須遵守中央法規標準法之規定外，同時亦不得違反原授權法規之規定。故本研究之目的即在按兒童及少年福利法合併修法後所規定之托育機構、早期療育機構、安置及教養機構、心理輔導或家庭諮詢機構及其他兒童及少年福利機構等五大機構類型，並依據同法第五十條第二項規定設置標準之規範事項：包括機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等，以及同法第五十二條第三項規定設立許可之規範事項：包括許可要件、申請程序、審核期限、撤銷與廢止許可、監督管理及其他應遵行事項等之規定，據以研擬兼顧理想與實務且具體可行之「兒童及少年福利機構之設置標準與許可辦法（草案）」，供政府單位研擬相關法規之參考依據，並期許透過此辦法之修訂，能鼓勵與引導兒童及少年福利機構朝正向發展，建置完善之兒童及少年福利輸送體系，以滿足變遷社會中兒童少年及其家庭之需求。

在上述五大機構類型中，其中有關原由社政單位主管提供兒童課後照顧服務之兒童托育中心、課後托育中心或安親班²的兒童福利機構部分，依據新修訂之兒童及少年福利法第九條第三項之規定，有關兒童課後照顧服務部分係屬教育部之權責，故於兒童及少年福利法合併修正後，依法此類機構應移由教育單位統一規範與管理。因為此變革，故有關提供兒童課後照顧服務機構之設置標準及設立許可部分，本研究所擬之「兒童及少年福利機構設置標準及設立許可管理辦法(草案)」將不納入規範，以避免造成社政與教育單位業務權責之混淆。

但有鑑於原教育單位主管之短期補習亦實際提供兒童課後照顧服務，且規範短期補習班設立之「補習及進修教育法」中，迄今仍未有基於兒童之最佳利益，且符合兒童發展與需求之設置標準的要求，故為降低教育單位整併業務之困難度，本研究亦針對兒童課後照顧機構之設置標準部分進行研討，並提供相關參考條文，以供教育單位制定相關規定時之參考（見附錄十九）。

第三節 研究設計

一、資料蒐集方法

²原提供學齡兒童課後照顧服務之兒童福利機構部分，台北市稱兒童托育中心；台灣省各縣市及高雄市部分，多以安親班或課後托育中心稱之。

本研究係採質化研究方式進行資料蒐集與草案研擬，茲分別說明如下：

(一) 文獻及檔案研究方法：

歸納整理兒童及少年福利法第五十條規定之「托育機構」、「早期療育機構」、「安置及教養機構」、「心理輔導或家庭諮詢機構」、「其他兒童及少年福利機構」等各類機構所涉相關法規，並參酌相關文獻與檔案資料，以釐清各類機構之功能定位以及相關設置標準及設立許可管理辦法之研擬方向與原則。

(二) 焦點團體 (focus group) 與座談會：

邀請各領域之專家學者、團體 (機構) 與政府機關代表，針對本研究以文獻及檔案研究方法所彙整與研擬之相關資料或條文，依機構之類別與議題分別進行焦點團體與分區綜合座談會。

二、研究歷程

本研究依兒童及少年福利機構之類型與議題，總計辦理八場焦點團體及兩場南北分區座談會，辦理時間詳如表一：

表一：研究歷程重要活動紀事

時間	事由	備註
2003-07-01	辦理早期療育機構類焦點團體	感謝中華民國智障者家長總會促成此焦點座談之辦理，並協助與會人員之邀請與相關議題及會議資料之準備。另於會後將所擬條文以電子郵件徵詢意見。
2003-08-22	辦理托育機構類第一次焦點團體	
2003-09-04	辦理安置及教養機構類第一次焦點團體	
2003-09-16	兒童局首次於該局網站，公佈該局所擬「兒童及少年福利機構設置標準(草案)徵詢版」及「兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法(草案)徵詢版」	因兒童局為能於兒童及少年福利法通過之六個月內完成相關子法之研修工作，故研究小組已於事前提供當時所擬與所收集之相關資料供該局參考。
2003-09-30	辦理安置及教養機構類第二次焦點團體	
2003-10-14	辦理托育機構類第二次焦點團體	
2003-10-17	辦理心理輔導或家庭諮詢及其他類機構焦點團體	
2003-10-23	參與兒童局召開之「兒童及少年福利機構設置標準(草案)」暨「兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法(草案)」第一次會議	本研究小組於會議中相對提出第一版草案初稿書面資料，以供與會人員參考。另研究小組首次於會議中表示，兒童課後照顧服務不論就

		新修訂之兒童及少年福利法第九條第二項第三款與第十九條第三項之規定，或依國外之發展趨勢與兒童之福祉觀之，應由教育部主責，內政部為輔，其設置標準應由教育部審視相關法規後訂之。
2003-10-28	參與台灣少年權益與福利促進聯盟於立法院所辦之「從我國兒童少年安置現況檢視『兒童及少年福利機構設置標準』草案公聽會」	
2003-11-07	參與兒童局召開之「兒童及少年福利機構設置標準(草案)」暨「兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法(草案)」有關設置兒童課後托育中心、少年安置及教養機構及兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法(草案)座談會議	本研究小組復於會議中提出第二版草案初稿書面資料，以供與會人員參考。
2003-11-11	辦理研究案北區綜合座談	
2003-11-18	辦理研究案南區綜合座談	
2003-11-24	辦理兒童課後照顧設置標準焦點團體	
2003-11-25	參與兒童局召開之「兒童及少年福利機構設置標準(草案)」暨「兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法(草案)」第二次會議	
2003-11-26	辦理安置及教養機構類第三次焦點團體	依據研究案北區座談之決議再加開一場
2003-12-15	參與兒童局召開之「兒童及少年福利機構設置標準(草案)」暨「兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法(草案)」第三次會議。	本研究小組於會議中就安置及教養機構類部分，再次提出第三版草案初稿書面資料，以供與會人員參考。