

第二章 文獻檢閱

在進行「兒童及少年福利機構設置標準與許可辦法（草案）」之草擬工作之前，首先應藉由文獻之檢視來了解現況以確立研擬之原則與方向。

第一節 兒童及少年福利法之修訂

法規之制定係為將其背後相關之政策意涵轉化為具體可行之條文，透過清楚的法規規範，可使政府與人民皆有可依循之指標與準繩，因此，為了確實保護兒童及少年的最佳利益，提升其福祉與權益，實有必要訂立明確、完整的法律規範以供依循。

我國原有的兒童福利法及少年福利法中，將十八歲以下未成年人之福祉照顧，區別兒童及少年分予規範，雖然強調了兒童重保育、少年重輔導之不同成長過程，但兒童及少年在保護、福利措施及相關需求上皆有其延續性及一致性，福利工作的推展也當然隨之有連續與一致的需要，在前述二法性質雷同，規範卻有差異與不足之情形下，造成執行上經常衍生困擾。另外，隨著社會及家庭環境結構變遷，兒童與少年亦隨著時代轉變發展出新的福利需求，輔導上亦面臨新的挑戰，舊有的法令已不足以滿足兒少之需求，極有必要針對兒童及少年之福利另訂新法，以滿足兒童及少年之需求。因此我國亦參酌聯合國兒童權利公約及其他國家有關兒童法律之立法例，將二法整合為一，以強化政府及民間機構、團體對兒童及少年之保護工作，落實對兒童及少年福祉照顧。

在新修訂之兒童及少年福利法中，除了加重公部門責任、更尊重兒童少年本人及其家庭之權利外，新法其中一項重要的精神即為擴大安置保護之範圍，加強對於少年的保護，就安置期限、抗告期間、監護事務、探訪許可、陪同偵訊、處遇計畫、保密責任等，都較原少年福利法增加更具體的規定，使主管機關、兒童及少年以及家長的權利義務關係有更明確的法源依據。而為落實兒少保護工作，新法亦特別重視預防工作的發展，對於初級與第三級預防工作，都增加了許多更完善的規定，其中對於機構的分類方式，也較舊法更具彈性與發展性，在新法的機構分類架構下，托育機構、早期療育機構及心理輔導或家庭諮詢機構都有很大的空間可以發展兒童及少年保護相關的初級預防服務（馮燕，2003）。

依據兒童及少年福利法第五十條之規定，兒童及少年福利機構分為托育機構、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五類，機構之類型是依機構之功能及所提供之服務區分，而非依安置對象為兒童或少年來劃分，此區分方式可有助於兒少福利服務輸送的連續性與一致性，使兒童成長為少年時，不致因為身份的轉變，而被迫一定要轉換機構，重新適應陌生的新環境。

儘管母法如此之機構區分方式較能保障服務的連續性與一致性，但我們亦不可忽略兒童及少年對於照顧、輔導等需求的確仍有差異，因此在子法的設置標準中，如何依兒童少年年齡之不同需求，區分不同之設置標準，就成了本研究重要的課題，尤其是在人力配置方面，針對處遇難度較高之個案，例如對非行少年進行心理及行為輔導的機構，更應考量是否特別要求較嚴格之人力比，以確實達到對於少年的輔導保護功能，落實母法之精神。

除了上述特色外，兒童及少年福利法第九條第二項第三款明定兒童課後照顧係屬教育部權責，且第十九條第三項第三款亦載明在制定兒童課後照顧服務標準時教育部應會同內政部之規定，此新修訂不僅符合北歐³先進國家教育與保育整合之趨勢外，也揭示了教育單位與社政單位在兒童課後照顧服務上之主從關係以及應相互合作之精神。

表二：各國幼兒教育與保育主管機關一覽表

國 家	保育系統與教育系統
英國	合（歸教育） 英國政府整合了保育與教育，並由教育就業部管轄英格蘭的幼教
美國	分 因公私立系統而有不同主管機制
澳洲	分 家庭與社區服務局主管保育系統 教育、訓練及青少年事務局主管教育系統
丹麥	合 歸社會福利系統的社會部主管，但六歲幼兒的教育與社會福利部門的責任重疊
芬蘭	整合成「教保」（educare） 歸社會福利系統的社會事務與健康部主管，但六歲幼兒的教育與社會福利部門的責任重疊

³ 當由一個部門主要負責幼兒教育與保育時，可增進政策、社會及教育目標的一致性，與系統間的銜接性。丹麥、芬蘭、挪威、瑞典雖傾向整合教育與保育，但不希望將幼兒教育與保育機構同化成學校模式，幼兒教育與保育機構應該是與家長共同為幼兒發展與福祉努力，並尊重獨立與自主（簡楚琪，2003）。

挪威	合 歸兒童與家庭事務部負責
瑞典	合 歸教育系統的教育科學部負責
比利時	分 教育部負責教育系統 Kind en Gezin ⁴ 負責保育系統及課後托育
捷克	分 青年與運動部主管教育系統 健康部管理保育系統 內政部主管醫療保育
葡萄牙	分 教育部主管教育系統 勞工團結部主管保育系統
荷蘭	分 教育文化與科學部主管 4 歲以上的教育系統 健康福利與運動部主管 4 歲以下的保育系統

資料來源：簡楚瑛，2003。

第二節 原設置標準與許可法規之檢視

一、法規沿革⁵

依原兒童福利法第二十四條第二項之規定，兒童福利機構之設置標準及設立辦法係由中央及直轄市、縣（市）訂定，其中台北市於九十年四月四日所制定之「台北市兒童福利機構設置標準與設立自治條例」中，將該市原「托兒所設置辦法」與「兒童托育中心」設置標準併同規範於上述自治條例。

至台灣省各縣市及高雄市現行兒童福利機構之設置標準及許可規範部分，主要係參考八十八年六月十二日前台灣省政府發布之「台灣省兒童福利社政機構設置標準與設立辦法」（以下簡稱台灣省版）來研擬，但將托兒機

⁴ Kind en Gezin（即英文 Child and Family 之意）為一受比利時政府委託之非營利組織，主要在提供兒童及其家庭相關服務。

⁵ 台北市兒童福利機構設置標準與設立自治條例、台灣省兒童福利社政機構設置標準與設立辦法、兒童局所擬○○縣（市）托兒機構設置標準與設立許可辦法（範例）及少年福利機構設置標準及許可辦法之詳細條文請參考附錄。