

調 查 意 見

壹、案由：內政部所屬兒童之家收容需公權力保護安置之兒童及少年，亟需長期輔導照顧及學習模範。兒童之家雖設置有類似父母功能之保育人員，然其上班時間長、薪資待遇低、人數不足、工作壓力大，致流動率高，影響收容之兒童少年權益，相關主管機關有無違失，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

內政部所屬北區、中區及南區兒童之家（下稱簡稱各區兒童之家）前係依「臺灣省育幼院組織規程」設置，收容滿2歲以上至12歲之兒童。嗣因應業務需求修正組織規程，並配合組織調整，爰於民國（下同）88年7月1日依據行政院同年6月28日核定之「內政部各兒童之家暫行組織規程」，正式改隸為行政院所屬四級機關，擴及收容保護出生至未滿18歲之兒童少年¹。加以近年家庭及社會急遽變遷，該部所屬各區兒童之家功能已由單純收容孤苦無依兒童之育幼機構，轉型為遭受虐待、疏忽或單親家庭等不幸兒童²之安置及教養機構，保護功能³與日遽增。

¹依據內政部於90年1月11日、95年12月13日修正函頒之「內政部兒童之家辦理收容業務實施要點」第3點：「兒童之家以收容初生至未滿十二歲者為原則。但有協助升學之必要及其他特殊情形者，得經兒童之家家務會議通過收容之。」

²同前項實施要點第4點：「兒童之家收容對象包括：（1）有兒童及少年福利法第36條第1項、第41條第1項規定情事者。（2）父母雙亡者。（3）父母雙方或負教養責任之單親有下列情事之一者：年滿60歲；患有慢性精神病；罹患重病須長期治療；身心障礙且無工作能力；經刑事判決確定在執行中；失蹤。（4）直轄市、縣（市）主管機關列冊之低收入戶，無法照顧教養其子女者。（5）經法院協商裁定轉介收容教養之兒童、少年。（6）有兒童及少年福利法第33條第1項情事者或負教養責任之單親，因工作而無法照顧教養其子女者，得依其申請視實際情形予以收容。」

³兒童及少年福利法已於100年11月30日修正為兒童及少年福利與權益保障法，原兒童少年福利法第36條第1項、第41條第1項分別修正為兒童及少年福利與權益保障法第56條第1項及第62條第1項，第56條第1項之規定為：「兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄

各區兒童之家收容安置之兒童及少年多來自功能失調之家庭，或未受到其家庭適當之養育與照顧，甚至遭到遺棄、身心虐待等不當對待，致有發展遲緩、情緒障礙、創傷後壓力症候群或行為違常等情形，亟需建立長期依附關係及安全感，以促其人格正向發展，而內政部所屬兒童之家雖設置有類似父母功能之保育人員，然其上班時間長、薪資待遇低、人數不足、工作壓力大，致流動率高，嚴重影響收容之兒童少年權益，爰申請自動調查。

案經函請內政部及行政院人事行政局（101年2月6日改制，現為行政院人事行政總處）提供相關卷證資料，並函詢內政部北區兒童之家、中區兒童之家及南區兒童之家（以下簡稱：各區兒童之家）提供書面說明及歷年人事增補紀錄資料，復於100年7月11日赴內政部南區兒童之家實地訪查並聽取各相關機關業務說明；於同年9月1日諮詢國立師範大學社會工作研究所彭教授淑華、財團法人忠義社會福利事業基金會附設臺北市私立忠義育幼院莊副院長美玉、財團法人中華文化社會福利事業基金會臺北兒童福利中心姜社工組長楚雲、財團法人臺北市私立伯大尼育幼院鮑院長基慧及財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會附設臺北縣私立大同育幼院黃院長劍峯等人；並於同年9月19日約詢內政部曾中明次長、兒童局張秀鴛局長、人事處盧處長坤城、行政院人事行政局懷處長敘、人力處張處長秋元等相關主管暨承辦人員，業經調查竣事，茲就本案調查結果提出意見如后：

市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置：一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫。三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作。四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護。」第62條第1項規定：「兒童及少年因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒童及少年福利機構，得申請直轄市、縣（市）主管機關安置或輔助。」

一、內政部各區兒童之家保育人員屬兒童之家核心業務，其近似替代「父母」角色，且兒童之家收容安置之兒童少年個案複雜及輔導困難度高，亟需類似父母功能之保育人員施予照顧輔導及建立長期穩定之依附關係，保育人員工作穩定性及專業程度嚴重影響安置兒童少年個案之行為導正及未來人格正向發展，因此，為維護良好照顧品質，宜縮小家的規模，使保育人員與院生有適當照顧人力比例，且提供保育人員合理休假及支持等措施，促其工作穩定，實有其重要性及必要性：

(一)內政部各區兒童之家保育人員屬兒童之家核心業務，其具有替代父母功能之重要角色，且各區兒童之家收容安置之兒童少年個案複雜及困難度高，亟需類似父母功能之保育人員施予照顧輔導及建立長期穩定之依附關係：

1、內政部所屬各區兒童之家於 88 年 7 月 1 日起改隸為行政院所屬四級機關，屬安置教養機構性質，提供替代性之兒童少年安置保護服務，意指當家庭喪失功能時，將兒童少年安置於機構，以替代父母執行兒童照顧的角色，其目的係維持兒童正常發展。內政部所屬各區兒童之家其功能已由收容單純孤苦無依兒童，轉型為收容遭受虐待、疏忽或功能失調家庭之不幸兒童少年，其收容之兒童少年常伴隨有發展遲緩、情緒障礙、創傷後壓力症候群或行為違常等情形，所需要的不單只是教養照顧，其心理層面更亟需建立長期依附關係及安全感，俾利其人格正向發展及導正行為。

2、內政部各區兒童之家為兒童少年保護最後一道防線，提供需要之個案長期保護安置，當兒童

少年因特殊因素須離開原生家庭時，機構在兒少個案的成長生活過程，是不可或缺的、相當於「家」的重要地位，保育人員近似於替代「父母」角色，負責提供安置兒童少年之生活照顧、課業及行為輔導等服務。查內政部各區兒童之家之編制員額（詳見表 1），保育人員佔所有工作人員比例最高，人數最多，足徵保育業務屬各區兒童之家之重要核心工作，因此，各區兒童之家類似父母角色之保育人員，其直接照顧工作對安置之兒童少年個案之安全感及未來行為發展具有非常重要的地位。

表 1：內政部各區兒童之家編制員額狀況表：

機構名稱	北區 兒童之家	中區 兒童之家	南區 兒童之家
職稱	編制員額	編制員額	編制員額
主任	1	1	1
秘書	1	1	1
課長	3	3	3
社工員	2	2	2
輔導員	11	8	9
課員	3	3	4
護理師	2	2	2
助理員	4	4	4
保育員	9	13	13
辦事員	1	1	1
書記	2	2	2
人事管理員	1	1	1
會計員	1	1	1
合計	41 (26-24*)	42 (27-25*)	44 (28-26*)
保育人員佔	65%	64.3%	63.6%

機構名稱	北區 兒童之家	中區 兒童之家	南區 兒童之家
工作人員比例			

附註：

1. 編制員額係依據行政院 98 年 8 月 26 日院授研綜字第 0982261234 號函所核定之內政部所屬各區兒童之家編制表。
2. 表格網底反黑部分為內政部所定義之四類實際從事家生生活照顧工作之保育人員職稱。
3. () 係保育人員人數加總。
4. *係未含書記之人數

3、依據英國學者 Bowlby 所提出之「依附理論」(attachment theory)指出，人類從嬰幼兒時期即需要依附於主要照顧者（如母親），透過彼此間之親密及永久情感連結，為孩子用以學習並知覺以解讀外界，以此方式習得並作為自身行為表現判斷基礎，且依附關係為未來兒童期和成人期，本身及他人人際互動關係的重要根源，意即兒童少年與主要照顧者之間所形成的互動關係，影響兒童少年未來與他人之互動關係及行為表現，因此，穩定安全之依附關係對兒童少年的情緒穩定、良好人際關係之發展與培養面對問題的正向態度等均有助益。

4、保育人員為機構第一線與兒童接觸之工作者，替代原生父母兼顧兒童少年之身心發展需求，資深的保育老師往往都被受照顧之孩子視為「媽媽」、「家人」，也是最能傾訴心事的「朋友」，在人生的重要階段、生命中的重要時刻，例如婚嫁時，總不忘邀請「媽媽」來參與，詢據保育人員表示：孩子需要一個可以認同的「媽媽」，讓他可以信任，不斷陪伴與照顧。因此保育人

員的穩定性，對於兒少院生的安全感及未來發展具有非常重要的地位。

(二)兒童之家小家人數不宜過高，照顧人力比不宜過多，以確保良好照顧品質：

- 1、詢據諮詢學者指出：照顧人力 1 比 6 係因涉及機構經營成本，民間機構對此反彈很大，是當時討論下折衷的結果，為最基本配置及最基本要求標準。復經本院諮詢臺北市及新北市評鑑績優之私立兒童及少年安置機構，如財團法人忠義社會福利事業基金會附設臺北市私立忠義育幼院、財團法人中華文化社會福利事業基金會臺北兒童福利中心、財團法人臺北市私立伯大尼育幼院及財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會附設臺北縣私立大同育幼院。該等機構為維持良好照顧品質，每位保育人員平均照顧安置院生（學齡期）之人數約 1 比 3 至 1 比 4，均已優於最低標準。
- 2、再據前開臺北市及新北市評鑑績優之私立兒童及少年安置機構，其小家人數分別為 6 人，最多為 8 至 9 位（詳見表 2），為確保照顧品質，小家人數不宜過多，照顧人力比以 1 比 3 至 1 比 4 為宜。

表 2：私立績優兒童少年安置機構之比較表：

機構名稱	忠義育幼院	臺北兒福中心	伯大尼育幼院	大同育幼院
收容個案來源	縣市委託	9 位自收、31 位縣市委託。	一半自收、一半政府委託	接受政府委託照顧家暴個案或轉介之家庭遭逢變故個案。
目前收容院生人數	40(幼兒 10 位、國小 9 位)	40	40	未滿 40 位
小家數目		6 小家	6 至 7 小家	4 小家
小家人數	9 至 10 位	6 至 7 位	每家院生最多 6 位	8 至 9 位

機構名稱	忠義育幼院	臺北兒福中心	伯大尼育幼院	大同育幼院
保育人員數	17	9	12(10位為一般正常工作人力、2位為備勤遞補人力)	9
照顧人力比	1：2(嬰兒) 1：2.5(幼兒) 1：3(小學)	1：4.44	1：4	1：4

資料來源：100年9月1日諮詢會議彙整製表。

(三)保育工作與一般勞務工作性質不同，保育人員應有合理休假及進修，提升其專業輔導知能，機構並應提供保育人員福利、諮詢及求助系統，並予以協助輔導：

- 1、經本院實地訪查發現，保育人員無升遷管道、薪資給付亦有上限，休假多為平日，不得在寒暑假等，均是壓力的來源。
- 2、據本院諮詢屏東科技大學社會工作學系趙教授善如表示：保育工作是一份愛的照顧，其定義是一份「愛的勞務」，意指在有情感的依附之下，始能完成的一份工作。除了合理工時的討論外，「愛的照顧」是很多保育老師的心理負擔。且因為機構安置個案之特殊性，社會大眾對安置機構有較高的期許，認為孩子受到國家的照顧，應要獨立、功課好、品行好，未來要對社會有貢獻等。安置於機構之個案特殊性很高，可能已經歷過多次安置經驗，如家屬或親戚安置、甚至其他機構的安置，有其情緒性問題、與原生家庭關係、與學校同儕間的關係，以及未來自我發展等層面問題待處理，故照顧品質的提升是另一項期許。
- 3、為使保育人員長留久任，趙教授善如表示：除了合理的薪資外，保育人員另一負擔是無法搭

配個人家庭的生活作息，長期以往，妨礙其家庭凝聚力的養成，故其合理的休假應被期許，以增加讓有心人留下來(留機構服務)的動力。

- 4、且因應時代變遷，內政部各區兒童之家收容安置對象之待輔導及處理之問題多變且複雜，保育人員之經驗及專業程度亦應隨之提升，保育人員之職前訓練及在職訓練也很重要，可協助其面對院童各種狀況之處理。又，以伯大尼育幼院為例，以伯大尼育幼院為例，提供保育人員由機構付費之每年 20 小時諮商時數，第 1 年施行時是強制，後幾年還有保育老師自願付費接受諮商，此讓保育老師才能維持工作。

二、內政部各區兒童之家保育人員人力嚴重不足，小家人數過多，且照顧人力比例僅維持法令規定最低標準，致保育人員工作負荷壓力甚巨，導致人員更動頻繁，復因不當挪用從事安置個案直接生活照顧之輔導員，使保育人員不足問題更加惡化；兒童之家在長期人力不足之下，致上班時間長、薪資待遇低，內政部長長期漠視人力不足問題，致保育人員流動率高，肇致兒童之家照顧品質低落，損及個案權益，均核有違失：

(一)內政部各區兒童之家其保育人員照顧人力比例僅維持法令規定最低標準。

- 1、按「兒童及少年福利機構設置標準」第 2 條第 3 款規定：「安置及教養機構指辦理下列對象安置及教養服務之機構：(一)不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年。(二)無依兒童及少年。(三)未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰。(四)依本法第三十三條第一項第一款或第二款規定，經盡力禁止或盡力矯正而無效果之兒童及

少年。(五)有本法第三十六條第一項各款規定情事應予緊急保護、安置之兒童及少年。(六)因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭之兒童及少年。(七)兒童及少年及其家庭有其他依法得申請安置保護之情事者。」內政部為兒童及少年福利機構之中央主管機關，依法訂頒「兒童及少年福利機構設置標準」以監督各兒童少年福利機構。同設置標準第 22 條之規定，各區兒童之家應配置保育人員或助理保育人員數之計算標準，其規定略以：安置未滿 2 歲之兒童，每 3 人至少應置保育人員、助理保育人員或保母人員 1 人，未滿 3 人者，以 3 人計；安置 2 歲以上未滿 6 歲之兒童，每 4 人至少應置保育人員或助理保育人員 1 人，未滿 4 人者，以 4 人計；安置 6 歲以上之兒童，每 6 人至少應置保育人員或助理保育人員 1 人，未滿 6 人者，以 6 人計，明定兒童及少年安置教養機構辦理收容安置及教養服務時，應置保育人員之人數之最低標準。

- 2、前開設置標準係以兒童少年安置及教養機構之需求為考量，每 4 至 6 名兒童少年至少應置保育人員或助理保育人員 1 人照顧，詢據諮詢學者指出：照顧人力 1 比 6 係因涉及機構經營成本，民間機構對此反彈很大，是當時討論下折衷的結果，為最基本配置及最基本要求標準。而內政部所屬各區兒童之家係屬安置及教養機構，故其人員配置自應遵循及符合前開設置標準規定，惟兒童之家只維持最低人力配置標準，故難以提供適切照顧與服務，以滿足安置個案之身心發展需求。

(二)兒童之家保育人員人力嚴重不足，小家人數過多，甚至 1 名保育人員於核心時間要同時照顧 18—20 名院童，導致保育人員工作負荷過重，壓力過大，保育人員更動頻繁，嚴重影響個案權益

1、內政部提供之數據顯示，截至 98 年 9 月底止，各區兒童之家所收容人數及其原因如下（詳見表 3），安置收容對象以兒童及少年福利與權益保障法第 52 條第 1 項、第 62 條第 1 項為大宗，顯示安置兒童少年多來自於功能失調之家庭，或未受到其家庭適當之養育與照顧，甚至遭到遺棄、身心虐待等不當對待之情形，詢據內政部表示：私立機構可以選擇收容對象，公部門機構全部都要收，兒童之家無法拒絕個案之收容，且其個案數多且保護性、發展遲緩等個案多，許多個案常經歷許多安置機構之經驗才到兒童之家，個案複雜度高；學者亦指出許多個案常經歷許多安置機構之經驗才到兒童之家，保育人員須面對收容院童問題多樣化，人力比應愈精緻愈好等語，兒童之家莊姓保育人員亦表示，孩子的照顧除了一般生活照顧及陪伴以外，有關孩子心理層面，不易看到的內心問題，則需要時間來處理。南區兒童之家鄭姓保育人員則稱：孩子與老師的相處時間在 2 年以上，方有利於雙方良好關係建立，而一位保育老師養成，約需 2 年的時間。在在可徵兒童之家安置個案複雜度及輔導困難度高，保育人員照顧個案人數不應過高，俾提供良好輔導照顧，並與個案建立長期且穩定之依附關係，以促其正向行為發展。

表 3：各區兒童之家所收容人數及其原因一覽表：

安置對象別		北區 兒童之家	中區 兒童之家	南區 兒童之家
不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年		11	0	0
無依兒童及少年		22	7	1
未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰		0	0	0
依兒童及少年福利法第33條第1項第1款或第2款規定，經盡力禁止或盡力矯正而無效果之兒童及少年		0	0	0
有兒童及少年福利法第36條第1項各款規定情事應予緊急保護、安置之兒童及少年		30	84	67
因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭之兒童及少年	地方政府原依據兒童及少年福利法第36條第1項之規定辦理家庭寄養或交付其他福利及安置機構教養之個案，嗣後地方政府依據同法第41條第1項規定交付該家安置教養者，或由父母、監護人、利害關係人等依前條申請安置者	31	0	0
	地方政府原即以兒童及少年福利法第41條第1項安置者，或由父母、監護人、利害關係人等依前條申請安置者	82	75	69
	其他	0	0	0
兒童及少年及其家庭有其他依法得申請安置保護之情事者		4	25	17
合 計		180	191	154

附註：

- 1、本表安置對象別係按「兒童及少年福利機構設置標準」第2條第3款各目規定，予以統計。
- 2、依據兒童及少年福利法第33條第1項（現為兒童及少年福利與權益保障法第52條第1項）規定：「兒童及少年有下列情事之一，宜由相關機構協助、輔導者，直轄市、縣（市）主管機關得依其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人之申請或經其同意，協調適當之機構協助、輔導或安置之：一、違反第二十六條第一項、第二十八條第一項規定或從事第二十九條第一項禁止從事之工作，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人盡力禁止而無效果。二、有品行不端、暴力等偏差行為，情形嚴重，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人盡力矯正而無效果。」

- 3、依據兒童及少年福利法第36條第1項（現為兒童及少年福利與權益保障法第56條第1項）規定：「兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置：一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫者。三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作者。四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護者。」
 - 4、兒童及少年福利法第41條第1項（現為兒童及少年福利與權益保障法第62條第1項）規定：「兒童及少年因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒童及少年福利機構，得申請直轄市、縣（市）主管機關安置或輔助。
- 2、查內政部各區兒童之家安置收容對象以兒童及少年福利與權益保障法第52條第1項、第62條第1項為大宗，顯示安置兒童少年多來自於功能失調之家庭，或未受到其家庭適當之養育與照顧，甚至遭到遺棄、身心虐待等不當對待之情形，詢據內政部表示：私立機構可以選擇收容對象，公部門機構全部都要收，兒童之家無法拒絕個案之收容，且其個案數多且保護性、發展遲緩等個案多，許多個案常經歷許多安置機構之經驗才到兒童之家，個案複雜度高，須花費更多心力提供照顧，詳如前述。
 - 3、次查內政部北、中、南區兒童之家以設置小家方為單位，以擬家庭方式提供安置院生照顧，各區兒童之家之小家數目分別11小家、13小家及11小家，各小家學齡期院生人數平均為17至18名院童。按兒童及少年福利機構設置標準之照顧人力標準第22條之規定，各區兒童之家應配置保育人員或助理保育人員數之計算標準，已如前述，惟前開設置標準並未規範時點，內

政部各區兒童之家如以保育人員輪值3班制為計算，每一名保育人員平均照顧安置院生比例約1比13，北區兒童之家竟高達1比18至20（詳見前述表2），意即核心照顧時間，一名保育人員負責一小家之照顧工作，同時需照顧18位院生。又，內政部查復保育人員工作係直接負責家童生活照顧、生活作息之管理、生活訓練、行為輔導、課業輔導及安全維護等工作，詢據中區兒童之家黃姓保育員亦表示：夜間核心時間，保育人員需要督促孩子吃飯、洗澡、作功課、訂簽作業等事務繁多等語，可見保育人員平均照顧院生人數過高，工作已疲於奔命，更遑論提供照顧輔導，嚴重影響照顧品質。

- 4、復經本院諮詢臺北市及新北市評鑑績優之私立兒童及少年安置機構⁴，該等機構為維持良好照顧品質，每位保育人員平均照顧安置院生（學齡期）之人數約1比3至1比4，均已優於最低標準，惟內政部所屬各區兒童之家係屬公部門安置及教養機構，負擔照顧兒童少年之責，無經營成本考量疑慮，且應為民間機構之楷模，其照顧人力亦應優於所有兒童及少年安置教養機構，而非最低標準，詢據內政部稱：機構長期安置首選是兒家公部門機構，且公部門的品質較穩定等語，惟相較於前開評鑑績優之私立兒童及少年安置機構，內政部照顧人力比採最低要求標準之1比6，自難以維持照顧品質，實屬不妥。

⁴ 財團法人忠義社會福利事業基金會附設臺北市私立忠義育幼院、財團法人中華文化社會福利事業基金會臺北兒童福利中心、財團法人臺北市私立伯大尼育幼院及財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會附設臺北縣私立大同育幼院。

5、再查因各區兒童之家保育人員面對複雜度高之個案，需照顧個案過多，工作負荷量極大，已無暇顧及院生之情感依附及行為輔導工作，損及安置個案權益甚巨。依據 97 年至 100 年內政部各區兒童之家保育人員情形表顯示，保育人員流動率高，缺額情形嚴重（詳見表 4）。詢據本院諮詢專家學者指出：保育人員流動率高，依附關係不能長久，孩子也會對機構不信任，孩子是敏感的，信任關係無法建立，孩子也會不願意與工作人員建立關係云云，復本院實地訪查時 C 院生亦具體表示：覺得常常換老師不太好，會因為不熟悉而難講出內心的事，相處較久老師會了解自己等語，均可見保育人員流動率高，已影響安置個案之依附關係及信任關係的建立，更影響其未來行為發展。

表 4：97 年至 100 年內政部各區兒童之家保育人員缺額情形：

年度 人員	兒家 別	97	98	99	100
(1) 保育人 員出缺數	北區	4	4	3	3
	中區	3	3	9	7
	南區	2	7	8	9
(2) 列入考試 職缺數	北區	3	3	1	3
	中區	2	1	6	7
	南區	2	7	7	9
(3) 僱用職務 數	北區	3	3	1	3
	中區	2	1	6	7
	南區	2	7	7	9

資料來源：內政部。

(三) 內政部在保育人員人力不足之下，竟不當挪用實際應從事直接兒童少年之輔導員人力，肇致兒童之家

照顧品質低落，亦嚴重影響個案權益：

- 1、據輔導員職務說明書載明其工作職務為：「家童生活照顧及特殊個案家童行為輔導及矯治 40%、家童生活必須品之請領與分發 10%，家童家庭與就讀學校之聯繫 20%、家童休閒康樂活動之輔導 20% 及其他臨時交辦事項 10%。」內政部查復說明指出各區兒童之家實際從事安置兒童及少年日常生活照顧之服務人員，計有輔導員、助理員、保育員、書記及其職務代理人、契約臨時保育人員等，其中編制人員含輔導員、助理員、保育員、書記等。是以，輔導員實際從事安置個案生活照顧事實甚明。
- 2、查各區兒童之家之輔導員擔任行政工作北區兒童之家 2 名、中區兒童之家 3 名、南區兒童之家 3 名。行政院人事行政局明確指出，部分兒童之家如確有自行調整輔導員辦理行政業務，且與職務說明書所載之工作項目不符之情形，勢將影響院童輔導業務之推動，內政部應本權責檢討各兒童之家之用人及業務指派等語，足徵該部在保育人力不足之下，竟將實際應從事直接兒童少年之輔導員人力不當挪為他用，實有不當。

(四)兒童之家在長期人力不足之下，致上班時間長、薪資待遇低，內政部長長期漠視人力不足問題，致保育人員流動率高，肇致兒童之家照顧品質低落，損及個案權益，均核有違失：

- 1、查各區兒童之家保育人員依各區兒童之家訂定之保育人員出勤值班管理要點或出勤值班注意事項排定輪值，以院生上學及在機構之時間區分為非核心及核心上班時間，全日班為上午 8：

00至隔日上午8:00、夜班(或稱下午班)為15:30(或16:30)至隔日上午8:00,全日班以2天計算、下午班以上班1日計(南區兒童之家下午班於15:30上班至隔日上午8:00,以1.5日計算),其中夜間12時至上午6時備勤卻不列計工作時數。據上,以南區兒童之家一名保育人員工作2天輪休2天值班方式為例,其平均每月上班15日(每月約有8天週六例假日為核心上班時間,上午8:00至隔日上午8:00計24小時,需輪值4天;非核心上班時間15:30上班至隔日上午8:00計16.5小時,每月約22天,需輪值11天),經計算其每月總工作時數為277.5小時⁵,如遇寒暑假院生均在機構之核心時間,其工作時數更高,相較於一般正常行政人員每月上班22天、每日上班8小時(每月上班時數176小時)之工作時間高出許多。

- 2、次據內政部指出:保育人員之差勤管理比照一般行政人員,超過公務人員規定之上班時數視同加班,以補休為原則。以前述南區兒童之家保育人員為例,計算其每月總工作時數為277.5小時,惟扣除夜間12時至上午6時備勤卻不列計工作時數計90小時(6小時*15天),實際核算其上班時數應187.5小時,每月列計加班時數為11.5小時。詢據內政部稱:保育人員加班及欠班均為普遍現象,處理方式為:若保育人員派代輪值,則會在人力充裕時還予補休,北區兒童之家於年度終了欠班未休部分,採歸零方式處理,南區兒童之家則稱:保育人員超時

⁵ 24小時*4天+16.5小時*11天=277.5小時。

工作問題，因人力不足及未編列值夜費問題，無法以補休或津貼支應，故無法解決「欠班」問題，均益見保育人員超時工作問題嚴重。

- 3、又查保育人員之薪資待遇，如據具公務員資格者依公務人員任用之相關規定辦理，約僱人員依其職等或支給條例規定敍薪，臨時保育人員則按月計薪，每日新臺幣(下同)1,250元(大專)、1,150元(高中)之標準，每月以22日計之，月薪為新臺幣27,500元(大專)或25,300元(高中)。然以南區兒童之家保育人員為例，所計算其每月總工作時數為277.5小時，如初任公務人員薪資約新臺幣43,000元計，平均時薪為155元，以臨時人員薪資27,500元，其平均時薪為99元，已趨於100年基本工資之時薪98元標準，如屬高中程度臨時人員25,300元月薪，其時薪為91元，已低於基本工資標準。詢據兒童之家鄭姓保育人員稱：個人目前月薪約為27,500元，尚須扣繳勞健保費，工作時間長，不如速食店麥當勞的時薪等語，可證保育人員工作時間長，待遇薪資卻偏低。
- 4、且據本院實地訪查發現，各區兒童之家保育人員未婚人員分別為6人、13人及10人，另95年迄今，離職人員有20人，入兒童之家服務時為未婚，離職時僅1人結婚，19人仍未婚，足徵保育工作影響個人婚姻情形嚴重。保育人員復稱：工作量讓身體不堪負荷，對身體健康有不良影響，致使工作同仁想調職甚至辭職。再者，據南區兒童之家表示：就女性同仁而言，流產比例高，曾有4人懷孕，5次流產之不幸事件等語，諮詢學者並表示，保育人員休假多為

平日，不得在寒暑假等，無法搭配個人家庭的生活作息，長期以往，有礙其家庭凝聚力的養成。據上，保育人員之長時間工作及工作壓力沉重，均已嚴重影響其婚姻、身體健康及家庭生活。

- 5、內政部各區兒童之家保育人員在長期人力不足之下致上班時間長、薪資待遇偏低、人力不足、工作壓力大，且據 97 年至 100 年內政部各區兒童之家保育人員情形表顯示，保育人員流動率高，缺額情形嚴重，詳如前述，惟南區兒童之家早於 95 年間向其主管單位內政部提出該區保育人員超時工時分析情形，卻未獲內政部回應，內政部長長期漠視是類人員人力不足問題，致流動率高，影響收容安置個案權益甚巨，情節重大，核有違失。

三、為鼓勵保育人員長留久任，內政部允宜提供不可歸責於保育人員而無法補休時數之加班費，並應恢復發放兒童之家保育人員值夜費，亦應全面檢討其勞動條件，研擬提供渠等專業諮詢及支持協助措施，以維持照顧品質及安置收容個案之權益：

- (一)兒童之家保育人員長留久任，影響兒童少年安置個案之安全感及未來發展，且面對兒童之家之個案問題多元及複雜，渠等之工作穩定，將有助於經驗傳承及專業程度之提升，提高兒童之家之照顧品質。據本院實地訪查時保育人員稱：保育人員流動率高，導致經驗傳承的機會減少，時常更換老師的情形下，孩子的心是浮動的，與新進老師易有衝突的發生，復據北區兒童之家張姓保育人員亦指出，保育人員流動率高，小朋友會有適應上的問題等語，在在可徵保育人員長留久任之重要性。

- (二) 詢據靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系胡教授慧嫻表示：使保育人員長留久任，應使其工作時程與工作收入有合理的呈現；屏東科技大學社會工作學系趙教授善如亦表示：除了合理的薪資外，其合理的休假應被期許，以增加讓有心人留下來服務的動力。詢據專家學者亦表示機構應提供保育人員福利、諮詢及求助系統，並予以協助輔導，此讓保育人員才能維持工作。是以，鼓勵保育人員長留久任以合理工作時數、合理薪資（如加班費及值夜費）及提供保育人員工作支持、專業諮詢及協助措施，為亟待立即改善之項目。
- (三) 查據各區兒童之家保育人員依各區兒童之家訂定之保育人員出勤值班管理要點或出勤值班注意事項排定輪值，全日班為上午 8：00 至隔日上午 8：00、夜班(或稱下午班)為 15：30(或 16：30)至隔日上午 8：00，全日班以 2 天計算、下午班以上班 1 日計，意即全日班工作 24 小時，以 16 小時計算，亦即有 8 小時未列計工作時數；夜班(或下午班)工作時間 16.5 小時(或 15.5 小時)，以 8 小時計算，有 7.5 至 8.5 小時未列計工作時數。(南區兒童之家下午班於 15：30 上班至隔日上午 8：00，以 1.5 日計算，即工作時間 16.5 小時，以 12 小時計算，有 4.5 小時未列計工作時數)。詢據南區兒童之家表示：94 年 12 月前，當時編列有值夜費(每夜 450 元)與加班費，上班 24 小時者，以 1.5 天(12 小時)列計上班時數，另 12 小時即以值夜費支給，保育人員全月份之總上班時數扣除比照公務人員(一天 8 小時)全月份應上班時數，剩餘時數即核發加班費，惟是項經費於 95 年之後遭刪除等語，顯示各區兒童之家保育人員其工作時數遭短少計算

，且無加班費。

(四)次查行政院 78 年 1 月 4 日台 78 人政肆字第 00049 號函規定略以，值班、值勤、值日(夜)等工作性質與加班不同，其費用仍由各主管機關自行照原規定辦理。各機關如有上班時間以外值夜之情形，其值夜費之費用標準及核發授權各主管機關自行核處，各區兒童之家遂發放值夜費用，惟案經審計部認為其輪班時間係屬上班時間，與一般值夜係於上班時間之外值勤，二者性質不同，爰不合支給輪值值班費，故值夜費於 94 年起即停止發放。惟據保育人員依各區兒童之家訂定之出勤值班管理要點或出勤值班注意事項排定輪值，其工作時間如前所述，全日班有 8 小時未列計工作時數；夜班(或下午班)有 7.5 至 8.5 小時未列計工作時數，工作時數已遭短少計算，且各區兒童之家要求保育人員於夜間 12 時至上午 6 時備勤，卻不列計工作時數，意即該時段渠等人員仍備勤卻不列計工作時數，與審計部認為一般值夜係於上班時間之外值勤之規定相符，各區兒童之家保育人員於夜間輪值情形，應屬適用發放值夜費規定之範疇，因此有兒童之家保育人員夜間值勤時段應核予值夜費。

(五)復據兒童之家安置個案較一般機構個案複雜，所需耗費之心力已超過一般工作之負荷，各區兒童之家保育人員超時工作之情形至為普遍。本院前往南區兒童之家實地訪視時，保育人員指出：於夜間照顧時段，其壓力很大，如孩子感冒發燒、睡眠中從床上摔下受傷等意外事故，保育人員須立即護送就醫等，內政部亦表示：夜間工作人員半夜 12 點至 2 點，時段很重要，有性侵、霸凌等之虞，非老師睡覺時間，才可防範事件之發生云云。是以，前述時

段保育人員更需耗費心力提供照顧，以避免個案再度受到不當對待，可見其身心負荷壓力甚巨。且由於保育人員採輪班制，必須夜間、假日輪班工作，有值夜及超時問題，但卻無法編列值班費與加班費，影響工作士氣，內政部表示：各區兒童之家自 94 年後無值夜費，內政部值夜費以前是 400 至 450 元，是保育人員心理上的感受等語。惟為兼顧保育人員長設久任及避免流動率高，致影響照顧品質及收容個案之權益，實有重新檢討發放值夜費及加班費之必要。

(六)再查各區兒童之家保育人員超時工作問題嚴重，已如前述，且因人力不足需超時工作之加班時數難以補休，致欠班情形更形嚴重，詢據內政部稱：保育人員加班及欠班均為普遍現象，處理方式為：若保育人員派代輪值，則會在人力充裕時還予補休，北區兒童之家於年度終了欠班未休部分，採歸零方式處理，南區兒童之家則稱：保育人員超時工作問題，因人力不足及未編列值夜費問題，無法以補休或津貼支應，故無法解決「欠班」問題，均益見保育人員因人力不足，超時工作，無加班費亦無法補休，致超時工作及欠班情形更加惡化。

(七)再據各區兒童之家查復資料及本院實地訪視結果，發現保育人員時有人力不足或工作負擔沉重之情形，致流動率高，穩定性不足，難以久任之困難如下：

- 1、兒童及少年安置及教養機構係提供兒童少年 365 天全年無休之生活照顧，除週間之白天兒童及少年至學校上課外，其他時間均需要保育人員照顧。該部所屬兒童之家目前僅得依上開標準配置最基本之人力，正式編制人員不足時，雖

得進用臨時人力，惟與財團法人私立機構相較，後者得依實際照顧負荷增加人力。

- 2、保育人員依法應保障其國定及例假日、休假、婚假、喪假、娩假及訓練進修等，因應輪班需要產生人力不足情形。另保育人員因故調離職，在人員未能遞補前，亦將出現人力不足之情形。
- 3、保育人員如工作逾時無加班費預算，只能採補休方式，導致實際上班之人力更吃緊。
- 4、有關進用人力，應依設置標準編置足額人員，目前因組織改造、財政考量等因素，擴編確有困難，希望至少能以自行進用臨時人員之方式因應。另在人員穩定性方面，由於公立機構工作人員係為通過國家考試及格、分發就任，惟接受分發者，如未有意願或喜愛擔任教保相關工作，即另尋他職調離，導致機構保育人員之流動率偏高。
- 5、由於保育人員採輪班制，必須夜間、假日輪班工作，有值夜及超時問題，但卻無法編列值班費與加班費，影響工作士氣；而臨時人員薪資固定，無法調升，當外在就業環境改善時，具專業資格之臨時人員即會另謀他就。
- 6、另參與座談人士建議事項有：
 - (1)因為 24 小時上班制，照顧者體力負荷過大，建議降低照顧比例並增列工作人力。
 - (2)若無法增加工作人力，則建議編列值班費與加班費。因人員採輪班制，工作性質特殊，有值夜及超時問題，卻因無法增加人力，亦無法編列值班費與加班費，影響工作士氣。
 - (3)建議夜間照顧時間，以值夜方式給予編列值夜

費，則可解決此例行工作人力不足超時問題。

(4) 故若無法增加人力，建議編列加班費因應，力求合理待遇之勞動條件。

(5) 建議調升臨時人員薪資。因臨時人員薪資固定，無法調升，當外在就業環境改善時，恐將留不住人才。

(八) 揆其上情，因應時代變遷，內政部各區兒童之家收容安置對象之待輔導及處理之問題多變且複雜，保育人員之經驗及專業程度亦應隨之提升，為鼓勵保育人員長留久任，內政部允宜提供不可歸責於保育人員而無法補休時數之加班費，並應恢復發放兒童之家保育人員值夜費，亦應全面檢討其勞動條件，研擬提供渠等專業諮詢及支持協助措施，以維持照顧品質及安置收容個案之權益。

四、內政部所屬各區兒童之家未依規定進用符合專業資格之保育人員，嚴重影響輔導成效，應予確實檢討改進：

(一) 按「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」第 8 條⁶、第 9 條⁷、第 10 條⁸及第 11 條⁹已明定對

⁶ 兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第 8 條：「保育人員應具下列資格之一：一、專科以上學校幼兒教育、幼兒保育、家政、護理、青少年兒童福利、社會工作、心理、輔導、教育、犯罪防治、社會福利、性別相關學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。二、專科以上學校畢業，並修畢國民小學教師教育學程或取得保育人員專業訓練結業證書者。三、高(中)職以上畢業，擔任助理保育人員三年以上者。四、普通考試、相當普通考試以上之各類公務人員考試社會行政職系之各類公務人員考試社會行政職系及格，或具社會行政職系合格實授委任第三職等以上任用資格者。」

⁷ 同辦法第 9 條：「助理保育人員應具下列資格之一：一、高中(職)以上學校幼兒保育、家政、護理相關學程、科畢業者。二、高中(職)以上學校畢業，並取得保育人員專業訓練結業證書者。三、初等考試、相當初等考試以上之各類公務人員考試社會行政或社會工作職系及格者。」

⁸ 同辦法第 10 條：「生活輔導人員應具下列資格之一：一、專科以上學校家政、護理、青少年兒童福利、社會工作、心理、輔導、教育、犯罪防治、社會福利、性別學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。二、專科以上學校畢業，並取得生活輔導人員專業訓練結業證書者。三、高中(職)以上學校畢業，擔任助理生活輔導人員三年以上者。四、普通考試、相當普通考試以上之各類公務人員考試社會行政、社會工作職系及格，或具社會行政、社會工作職系合格實授委任第三職等以上任用資格者。」

⁹ 同辦法第 11 條：「助理生活輔導人員應具下列資格之一：一、高中(職)以上學校家政、

輔導員、保育人員、助理保育人員及助理生活輔導員應具資格之規定，同辦法第 18 條規定：「專業人員依……第 8 條第 4 款、第 9 條第 3 款、第 10 條第 4 款……進用者，應取得各該類人員專業訓練結業證書。」敘明前開人員如非相關科系，任用時應已取得生活輔導人員或保育人員之專業訓練結業證書。又，內政部各區兒童之家收容安置個案教養輔導之難度較高，兒童之家無法拒絕個案之收容，且保護性、發展遲緩等個案多，許多個案常經歷許多機構安置經驗，複雜度高，保育人員面對個案之挑戰及問題均較一般安置機構更高，因此，兒童之家保育人員之專業資格能力更形重要。

- (二)查內政部明確指出：各區兒童之家依法應配置保育人員、助理保育人員、生活輔導人員、助理生活輔導人員等專業人員，無論其職稱為何，均須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法規定之專業人員資格。惟各區兒童之家辦理保育人員招考時，未敘明相關條件，於編制內保育人員部分，北區兒童之家編制內保育人員中有 1 名非相關科系、南區兒童之家編制內保育人員中有 4 名亦非相關科系，均未具專業資格；另臨時人員及職務代理人專業資格部分，北區兒童之家 100 年 8 月份臨時保育人員有 2 名職務代理人未具專業資格、中區兒童之家有 1 名職務代理人未具專業人員資格、南區兒童之家 1 名職務代理人未具專業資格，內政部並稱：將輔導其於報到日起 3 年內取得專業訓練結業證書。顯見該部未依規定進用符合專業資格之保育人員。

護理相關科畢業者。二、高中（職）以上學校畢業，並取得生活輔導人員專業訓練結業證書者。」

(三)綜上，內政部兒童之家所收容安置之個案需高度專業資格之人員提供輔導照顧，惟該部竟未依規定進用符合專業資格之保育人員，將無法因應處理安置個案突發情形及提供良好照顧品質，已嚴重影響輔導成效，應確實檢討改進。

五、近年來兒童少年保護案件劇增，亟待收容安置保護之個案亦隨之增加，惟內政部竟以減低收容個案量，以解決保育人員人力不足問題，而非以增聘適宜人力提供服務，實有不妥：

(一)近年來兒童少年保護案件劇增，其中兒童少年虐待通報案件由 94 年 10,722 件至 99 年增加到 30,947 件，調查後列為保護個案，由 94 年 9,897 人至 99 年增加到 18,454 人，爰此，亟待收容安置保護之個案亦隨之增加。

(二)查具多重問題而有安置需求之難治兒童少年個案往往輔導效果不佳，且會造成安置機構管理不易之問題，許多民間安置機構多不願收容，惟內政部所屬兒童之家必須負擔照顧是類兒童少年之責，無法拒絕收容。詢據內政部表示：私立機構可以選擇收容對象，公部門全部都要收，許多個案常經歷許多安置機構之經驗才到兒家云云，益見兒童之家收容個案責無旁貸。

(三)次查兒童少年保護案件劇增，亟待收容安置保護之個案隨之增加，各區兒童之家應以增聘人力，以解決人力不足問題。惟該部於 100 年 8 月 11 日竟以減少收容個案以控管收容量，此舉勢必將損及亟待保護安置收容輔導個案之權益，該部雖稱已積極推動親屬寄養以降低長期安置收容個案量，但親屬寄養制度甫進行規劃，相關措施尚欠完備，在安置需求未減少之前，該部冒然減少收容以控管安置個案

量，以解決保育人員人力不足問題，實屬不妥。

六、內政部各區兒童之家長期違反勞動基準法，各地方主管機關未曾進行勞動檢查，行政院勞工委員會亦未督導地方主管機關善盡查察之責，均應檢討改善：

(一)按行政院勞工委員會（以下簡稱：勞委會）86年9月1日台86勞動1字第037288號函、87年12月31日台87勞動1字第059604號公告及96年11月30日勞動1字第1090130914號公告，公立社會服務機構，除依公務人員法制進用者（包括依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用人員）外，均已適用勞動基準法；惟按勞動基準法（100年6月29日）第84之1條規定：「經中央主管機關核定公告下列工作者，得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條規定之限制。一、監督、管理人員或責任制專業人員。二、監視性或間歇性之工作。三、其他性質特殊之工作。前項約定應以書面為之，並應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。」就社會福利服務機構之輔導員（含保育員、助理保育員）、監護工前經行政院勞工委員會核定公告為得適用勞動基準法第84條之1規定之工作者。

(二)次據勞委會指出：適用勞動基準法第84條之1規定之勞工之工作時間尚非全然不受限制或無例假與休假，且地方主管機關於核備時，應參考勞動基準法所定之基準，並審酌勞工之健康及福祉。非屬前開工作者或縱屬前開工作者，惟未曾將勞雇間之約定以書面報該當地主管機關核備者，仍應依勞動基準法相關規定辦理等語。因此，內政部兒童之家

之保育人員如係依該部社會福利基金遴用契約性臨時人員管理要點，於社會福利基金編列計時按件酬勞費用，應以勞動基準法之基準為工作規範，，因此，內政部所屬兒童之家保育人員凡屬公務人員或依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法等進用人員，無勞動基準法之適用，如屬內政部社會福利基金遴用契約性臨時人員管理要點或其他方式進用之臨時保育人員人力，如未曾報當地主管機關核備者，仍應依勞動基準法之適用，有勞動基準法之適用，惟其亦得適用勞動基準法第 84 條之一之規定，臨時保育人員可與兒童之家以書面另行約定工作條件，惟渠等之工作條件，仍應符合勞動基準法之基準。

- (三) 查各區兒童之家臨時保育人員僅中區兒童之家曾於報 98 年 1 月 12 日、98 年 2 月 3 日及 99 年 4 月 9 日向臺中縣政府核備，其餘則無核備情形。
- (四) 次查內政部指稱：臨時保育人員與正式保育人員工作內容相同，從事兒童少年的日常生活照顧及教養等工作等工作，保育人員加班及欠班時數均為普遍現象云云，詢據南區兒童之家於約詢時陳稱：臨時人員工作一天 8 小時，每月工作 22 天，排班少一點，有時會協調，請他們多義務幫忙等語，但以南區兒童之家保育人員為例，計算其每月總工作時數為 277.5 小時，惟扣除夜間 12 時至上午 6 時備勤卻不列計工作時數計 90 小時（6 小時*15 天），實際核算其上班時數為 187.5 小時，每月列計加班時數為 11.5 小時。調查委員實地訪視時亦發現部分兒童之家於年度終了欠班未休部分，採歸零方式處理，可見在保育人力不足情形下，臨時保育人員超時工作情形嚴重，已違反勞動基準法之工作規範。

(五)內政部為各區兒童之家之主管機關，所屬保育人員理應依政府所規定之勞動條件相關法令規定辦理，惟該部各區兒童之家之臨時保育人員超時工作情形嚴重，已長期違反勞動基準法，然經行政院勞工委員會勞動檢查資訊系統、各地方政府主管機關，均無針對各區兒童之家實施檢查資料及違反勞動基準法狀況之查處資料。對此，行政院勞工委員會未善盡督導地方主管機關善盡查察之責，實應檢討改善。

調查委員：沈美真