

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部。

貳、案由：內政部對於所屬各區兒童之家收容安置之特定類型對象，迄未依規定設置心理輔導人員，致各區兒童之家於提供心理輔導服務之過程中，面臨諸多困境，嚴重影響輔導成效；復該部明知所屬各區兒童之家應依規定設置心理輔導人員，以為私立兒童及少年福利機構之楷模，卻始終未能積極設置是類人員，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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「台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三級機關。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之安置及教養機構，保護功能與日遽增¹，合先敘明。

按兒童及少年福利法第6條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；

¹ 依據內政部於90年1月11日函頒之「內政部兒童之家辦理收容業務實施要點」，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。

在縣（市）為縣（市）政府。」同法第50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。……。」準此，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」，而該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相關法令所定之標準，方能提供適切照顧與服務，以滿足安置對象之身心發展需求。惟查各區兒童之家迄未設置心理輔導人員，經核內政部確有下列違失：

一、內政部對於所屬各區兒童之家收容安置之特定類型對象，迄未依規定設置心理輔導人員，造成各區兒童之家於提供心理輔導服務之過程中，面臨諸多困境，嚴重影響輔導成效，核有違失：

（一）按內政部於93年12月23日發布施行之「兒童及少年福利機構設置標準」第2條第3款及第18條分別規定：「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。（五）有本法第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。……。」²「安置及教養機構，應以滿足安置對

² 按兒童及少年福利法第33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

象發展需求及增強其家庭功能為原則，並提供下列服務：一、生活照顧。二、心理及行為輔導。……。」同設置標準第22條第1項規定：「安置及教養機構應置專任主管人員1人，綜理機構業務，並置下列工作人員：一、……。三、心理輔導人員。……。辦理第二條第三款第一目、第三目至第五目所定業務機構之心理輔導人員，收容40人以上者應置1人，每超過40人應增設1人，未滿40人者，得以特約方式聘用。」復按該部於93年12月13日發布施行之「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」第2條規定：「本法所稱兒童及少年福利機構專業人員，其定義如下：一、……。六、心理輔導人員：指於安置及教養機構、心理輔導或家庭諮詢機構及其他兒童及少年福利機構，提供兒童及少年諮詢輔導服務之人員。……。」³同辦法第12條規定：「心理輔導人員應具下列資格之一：一、專科以上學校心理、輔導、諮商相關科、系、所、組畢業或取得其輔系證書者。二、專科以上學校社會工作、青少年兒童福利、社會福利、教育、性別相關科、系、所、組畢業，並修畢心理輔導核心課程者。」⁴均已明定兒童及少年安置教養機構辦理特定類型對象之安置及教養服務時，應置心理輔導人員之人

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。」同法第36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。」

³ 該辦法於98年2月19日修訂時，仍有如上之規定。

⁴ 該辦法於98年2月19日修訂時，上開條文酌予修正為：「心理輔導人員應具備下列資格之一：一、專科以上學校心理、輔導、諮商相關學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。二、專科以上學校社會工作、青少年兒童福利、社會福利、教育、性別相關學院、系、所、學位學程、科畢業，並取得心理輔導人員專業訓練結業證書者。」

數標準、工作任務及應具有之專業資格。

(二)復依據內政部表示，前揭設置標準第2條第3款第5目係指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，此類兒童及少年未受到適當之養育或照顧，甚至遭受遺棄、身心虐待等迫害，導致部分個案有發展遲緩、情緒障礙、創傷後壓力症候群或行為違常等情形，亟需心理治療等相關服務介入，以協助其身心正常發展及導正其偏差行為與認知。因此，兒童及少年福利法第43條業已規定，兒童及少年有第30條或第36條第1項各款情事，或屬目睹家庭暴力之兒童及少年，經直轄市、縣(市)主管機關列為保護個案者，該主管機關應提出兒童及少年家庭處遇計畫；必要時，得委託兒童及少年福利機構或團體辦理。前項處遇計畫得包括家庭功能評估、兒童少年安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒童及少年或其他家庭正常功能有關之扶助及福利服務方案。為使機構能落實兒童及少年福利法第43條規定，提供安置之兒童及少年心理輔導服務，於研擬前揭設置標準時，特將心理輔導人力納入規範。

(三)惟從內政部查復資料發現，95至97年度該部所屬各區兒童之家依首揭設置標準，應配置心理輔導人員數分別為：北區兒童之家5名、中區兒童之家5名、南區兒童之家4名，然各區兒童之家迄今均未設置是類人員(詳見表1)。復查截至98年9月底止，各區兒童之家實際收容安置人數分別為：北區兒童之家180人、中區兒童之家183人、南區兒童之家155人。其中收容安置個案係屬首揭設置標準第2條第3

款第1目、第3目至第5目對象⁵之人數分別為：北區兒童之家66人、中區兒童之家70人、南區兒童之家137人。爰各區兒童之家依規定應設置心理輔導人員之人數分別為：北區兒童之家2人、中區兒童之家2人；南區兒童之家4人（詳見表2），惟各區兒童之家迄今始終均未設置是類人員。顯見內政部身為中央主管機關，自93年12月13日訂頒首揭設置標準迄今，卻從未依規定設置心理輔導人員。

表1、95至98年度內政部所屬各區兒童之家應配置心理輔導人力與實際配置一覽表

單位：人

機構別	95年度		96年度		97年度	
	應配置人數	實際配置人數	應配置人數	實際配置人數	應配置人數	實際配置人數
北區兒童之家	5	0	5	0	5	0
中區兒童之家	5	0	5	0	5	0
南區兒童之家	4	0	4	0	4	0

資料來源：內政部

表2、98年9月底內政部所屬各區兒童之家收容安置特定類型個案之人數：

單位：人

機構別	不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年	未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰	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	有依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（註）	合計	應設置心理輔導人員數
北區兒童之家	18	0	0	48	66	2

⁵ 即「不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年」、「未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰」、「依本法第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」、「有本法第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」者。

機構別	不適宜在家庭內或逃家及養之兒童及少年	未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰	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	有依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(註)	合計	應設置心理輔導人員數
中區兒童之家	0	0	0	70	70	2
南區兒童之家	0	0	0	137	137	4

資料來源：內政部

附註：此部分包含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項規定交付內政部所屬兒童之家安置教養者，或由父母、監護人、利害關係人等依前條申請安置者。

(四)再查內政部所屬各區兒童之家在該部未能設置心理輔導人員之下，對於安置個案之心理輔導需求，均採特約方式（即購買服務方式）遴聘諮商心理師或連結學校、地方政府及民間團體等資源，提供相關專業服務。惟據各區兒童之家查復資料及本院實地訪視結果，發現是類方式所遭遇之困難如下：

1、北區兒童之家：

(1)兒童及少年遭受身心虐待、疏忽及遺棄等傷害，所產生發展遲緩、心理創傷及行為偏差等身心問題，亟需積極介入輔導，以協助其治癒身心創痛。該家對個案之收容堅持採取零拒絕之立場，以解決基層社會工作人員無處安置棘手個案之問題。然相對之下，該家所收容個案問題之複雜度將相對倍增，症狀亦較為嚴重，除需提供生活照顧外，亦須提供專門或特殊性之心理輔導與治療，故亟需專業人員之協助，俾與個案建立穩定之專業關係。該家透過連結相關資源及運用該家經費，聘請專業諮

商師提供個別諮商輔導，惟前揭方式無法提供個案完整性療程及多次性之諮商治療服務，且採購買服務方式辦理，造成機構經費負擔沈重。又該家除編列心理衡鑑與行為評估醫療費用（每年經費僅能服務20名個案）外，並無心理輔導人員之配置，然相關專業服務費有限，僅能提供方案性、評估性功能之諮商服務。

- (2) 該家約半數以上之家童需進行心理輔導，又需心理諮商之家童中僅四分之一者可接受該家辦理之精神行為評估及治療計畫（每年經費24萬元），且須經診斷患有精神疾病，其治療費用始能獲得全民健保給付。該家第一線照顧人員復表示，家童確實需要心理輔導，心理輔導人員可先行處理家童立即突發之偏差行為，並可從預防面，進行心理輔導，縮短處遇流程，而非等到社工人員進行會談後，才能發現其心理問題。

2、中區兒童之家：

- (1) 該家收容個案多屬保護及輔導之弱勢兒童及少年，部分個案有情緒障礙、創傷後壓力症候群或行為違常等情，亟需心理治療服務。惟該家未有臨床（諮商）心理師或心理輔導人員之編制，嚴重影響輔導成效。復長期採取購買式服務之付費方式辦理心理輔導服務，除難以覓得長期且持久配合之團體外，且家童需求多元且複雜，非進行一療程8至12次即可，大多數家童在成長過程中，均需多次療程之諮商服務，屬長期性需求，造成購買成本沈重，恐非機構經費預算足以負荷。加以該家所連結之資源僅能提供短期或階段性協助，較難以全面與

適時提供專業心理輔導服務。

(2) 該家收容安置個案包含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，在教養過程中，隨著案主原生家庭之多元性，所產生困難及需求之複雜度亦相對提升，該家雖自98年起申請公益彩券回饋金補助辦理心理諮商服務，惟每年須提出申請計畫，且能否獲得補助亦無法確定。另該家未設置心理輔導人員，亦難以與提供服務團體進行專業之對話與評核，故實有設置心理輔導人員之需求。

3、南區兒童之家：該家以外聘諮商師方式，尋找適合之諮商師或諮商師時，需與家童時間進行配合調整，故對於需立即諮商協助之個案，及時性較為不足。又部分諮商師之諮商地點在他處，該家需另安排人力接送家童前往接受諮商。此外，該家目前收容安置對象，兒童保護個案約占60%，因原生家庭狀況造成心理、行為或適應困境之個案益增，設置專任心理輔導人員實有其必要性。

(五) 綜上，內政部所屬各區兒童之家已為收容遭受虐待、疏忽或單親家庭等不幸兒童之安置教養機構，其所安置對象多屬保護及輔導之弱勢兒童及少年，加以該等個案多未受到其家庭適切之養育與照顧，甚至遭受不當對待，因而產生發展遲緩、創傷後壓力症候群、情緒困擾或行為違常等情形，亟需積極介入輔導，以協助其治癒身心創痛。加以近年社會快速變遷，家庭功能急遽解構，各區兒童之家所收容個案類型及問題之多元性及複雜度，已漸倍增及嚴重，故兒童之家除需提供生活照顧外，亦亟需提供專業之心理輔導服務，始能發揮輔導成

效，增強其身心正常發展。惟內政部身為兒童及少年福利機構之中央主管機關，並已於93年12月23日依法訂頒「兒童及少年福利機構設置標準」及「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」，竟對於所屬各區兒童之家收容安置之特定類型對象，迄今猶未依上開規定設置心理輔導人員，導致各區兒童之家僅能以有限經費採特約方式遴聘諮商心理師或透過連結相關資源，提供心理輔導服務，並面臨能夠接受輔導服務之個案量及其服務次數有限，以及難與服務提供單位建立長期與穩定之專業合作關係等諸多困境，嚴重影響輔導成效，核有違失。

二、內政部明知所屬各區兒童之家應依規定設置心理輔導人員，以為私立兒童及少年福利機構之楷模，卻始終未能積極設置是類人員，亦有違失：

- (一)查內政部兒童局於94年3月29日召開「研商該部所屬兒童及少年安置教養機構95年度社會福利基金預算相關事宜」會議，其決議略以：該部業於93年12月23日發布施行「兒童及少年福利機構設置標準」及「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」等規定在案。為維護弱勢兒童及少年基本權益，該部所屬兒童及少年安置教養機構之心理輔導人員等均需符合上開人力配置比相關規定。惟因行政院人力精簡、出缺不補政策，致機構服務人力短缺，未能符合上揭設置標準所定各類專業人員應置人力規定，衍生營運困難，遂參照該部94年度社會福利基金編列方式，在95年度社會福利基金項下以臨時人員編列新增員額數云云。案經該部兒童局於同年8月22日簽請准予將各區兒童之家不足人力納入95年度社會福利基金概算編列略以：該部三區兒

童之家屬「兒童及少年福利機構設置標準」所指辦理兒童及少年安置教養機構業務之機構，該部為兒童及少年福利機構中央主管機關，依法訂頒「兒童及少年福利機構設置標準」，且於辦理私立機構評鑑、輔導時，均嚴格要求依照上揭規定配置專業人員，倘旨揭機構不符法令規定，似將無法作民間機構之楷模，影響政府公信力量云云。嗣經部長於9月14日批示後，該部遂於95年度社會福利基金項下，以臨時人員編列新增員額，而同意新增編列95年度社會福利基金概算員額中，心理輔導人員計有：北區兒童之家5名、中區兒童之家5名、南區兒童之家4名。惟95年度預算籌編時，該部因社會福利基金預算規模有限，並考量直接照顧人力需求迫切，故優先編列保育人力，而仍未能增設心理輔導人員。

(二)再查內政部兒童局復於97年3月7日召開「研商98年度該部所屬兒童及少年安置教養機構臨時人員員額會議」，並簽奉部長批可後，即按「兒童及少年福利機構設置標準」第22條規定，並依據97年度實際收容人數並扣除當年度超額技工、工友，核算各區兒童之家心理輔導人員計北區兒童之家2名、中區兒童之家2名、南區兒童之家1名等不足員額，於社會福利基金概算編列臨時人員。惟嗣該部於籌編98年度預算時，因當年度社會福利基金短絀4億餘元，遂於97年7月8日召開「研商行政院主計處審定98年度社會福利基金預算額度整編會議」時，決議減列計時計件人員酬金，該部考量「兒童及少年福利機構設置標準」所定保育人員及生活輔導人員之人力比，未納入輪班需求，導致單一時間照顧比例高達14至18人，為免影響保育及生活輔導人員之工作品質，在人力與預算雙重限制下，仍優先滿足兒

童及少年之生活照顧需求，而未能依原規劃增聘心理輔導人員。

(三)又查內政部所屬各區兒童之家前配合88年7月1日精省作業改隸內政部，並以暫行組織規程為設立依據。為應未來社政機構法制化作業合理編制員額之擬訂及審議，行政院人事行政局爰於97年7月會同行政院秘書處、行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）、行政院主計處等機關代表及學者專家組成訪查小組進行實地訪視，並完成組織及員額評鑑報告。依據行政院人事行政局表示，上開人力評鑑對於兒童之家人力之評估，係通盤檢討各類人員之配置及運用方式，其中心理輔導人員部分，考量依「兒童及少年福利機構設置標準」第22條規定，心理輔導人員得以特約方式辦理，爰於評鑑結論中建議優先以與民間合作方式提供相關服務人力。惟如各社政機構經檢討所需專業人員採特約方式進用確有困難者，亦得視其實際業務需要，配置專任專業人員。是以，依上開評鑑結論，該局並未控管各區兒童之家不得進用編制內心理輔導員，且已對社政機構之用人，保留適度彈性空間⁶。又依內政部及該部兒童局於97年9月18日人力評鑑結論初稿座談會時，針對評鑑結論所提之書面意見，並未就各區兒童之家心理輔導人員之配置提及

⁶ 評鑑報告評估內政部所屬13家社政機構法定編制內核心職務所需合理業務人力為470人（即13家機構首長及幕僚長26人+法定護理人員78人+法定社會工作人員81人+目前已置編制內保育人員及生活輔導人員約260人+其他必要專業人力），並依規定四級機關輔助人力比率以10%計算，得相對配置合理輔助人力47人，爰現階段各社政機構所需合理職員員額以520人為上限，考量內政部所屬各家社政機構預算員額已自96年起採總量管理，97年度核列職員預算員額551人（含超額31人），足以因應目前各該社政機構整體施政需要。依據行政院人事行政局表示，前揭「其他必要專業人力」，係泛指各社政機構除首長及幕僚長、法定護理人員、法定社工人員、保育人員、生活輔導人員、輔助單位行政人力以外，其他所有考量業務需要，無法以外包或特約方式辦理，需由各社政機構進用人力之各類專業人員（含心理輔導人員）。

相關意見等語。

(四)嗣行政院研考會為應內政部各社政機構組織法制化作業需要，爰於97年11月間赴內政部相關社政機構進行組織法制化實地訪查。嗣內政部依據上開研考會實地訪查結論，研議其所屬社政機構組織準則、辦事細則及編制表等草案，並於98年4月8日函報行政院研考會，惟查當時內政部所報各區兒童之家編制表草案，均未置有心理輔導人員之職稱及員額。茲因行政院人事行政局對於內政部各社政機構編制表，係以編制員額總數及各職稱官等職等之配置是否合乎相關規定為審議重點，至於各類專業人員相關職務之設置，該局則尊重內政部意見，未於編制表內核列心理輔導員職務，並將審議結果函送研考會彙辦。上開各社政機構編制表業經行政院核定並由內政部於98年9月21日令發布在案。依據行政院人事行政局表示，該局對於內政部所屬各社政機構用人，僅規範所有社政機構預算員額總量，並未要求或控管該部必須設置或不得設置特定類別之人力，故有關各區兒童之家心理輔導人員之設置，係由內政部本於權責審酌實際業務需要，於各社政機構員額總量額度內自行決定，如該部考量心理輔導人員須訂定編制內職務進用，該局將配合研議其人力配置及進用方式。

(五)有關私立兒童及少年安置及教養機構是否須依規定設置心理輔導人力及其罰則，依據內政部表示，公私立兒童及少年安置及教養機構收容「兒童及少年福利機構設置標準」第2條第3款第1目、第3目至第5目類型之個案達40人以上者，皆應依規定設置心理輔導人員，未達40人者，得採特約方式辦理。安置及教養機構未依法設置心理輔導人員時，直轄

市、縣（市）主管機關得依據兒童及少年福利法第66條第3項第2款規定通知其限期改善，屆期仍不改善者，得令其停辦1個月以上1年以下。復依據該部於本院約詢時稱，目前計有6家私立兒童及少年安置及教養機構實際收容人數已達應設置心理輔導人員之規模，且均已依規設置是類人員。

- (六)綜上，內政部所屬各區兒童之家係辦理特定類型對象安置教養服務之機構，主要收容失依、受虐、偏差行為等兒童及少年，亟需充足專業人員，方能落實繁複之照顧工作。而內政部明知該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」及「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」等規定，公私立兒童及少年安置及教養機構收容前揭設置標準第2條第3款第1目、第3目至第5目對象達40人以上者，均應依規定設置心理輔導人員，亦知悉實際從事直接照顧之心理輔導人員配置，更是不能短缺，並應符合上揭法令規定。是以，該部自應確實遵循相關規定，以為民間機構之楷模，惟該部始終未依前揭標準設置是類人員，甚至在行政院人事行政局進行機構人力評鑑、行政院研考會進行機構組織法制化，以及私立機構均已應規定完成設置心理輔導人員之際，猶未能積極爭取並依規定設置是類人員，或儘速循修法途徑解決保育人員及生活輔導人員之人力比未盡合理之處，竟一再以「在人力與預算雙重限制下，考量直接服務照顧人力需求迫切，故優先編列保育人力」為由，迄未依規定設置各區兒童之家心理輔導人員，此均突顯內政部執法標準不一，嚴重影響政府威信，實有違失。

綜上所述，內政部對於所屬各區兒童之家收容安置之特定類型對象，迄未依規定設置心理輔導人員，造成各區兒童之家於購買服務及連結相關資源提供心理輔導服務之過程中，面臨諸多困境，嚴重影響輔導成效；復該部明知所屬各區兒童之家應依規定設置心理輔導人員，以為私立兒童及少年福利機構之楷模，卻始終未能積極設置是類人員，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。