



## 我國家庭政策的制訂與實施

隨著台灣的家庭變遷、社會福利的發展，以及國際間資訊的擴散，近十餘年來家庭變遷與社會政策的討論已有增多的趨勢，其中，以 1994 年「國際家庭年」所舉辦的一系列慶祝活動最為凸顯。內政部為慶祝該年的活動曾獎助幾場研討會，如中華兒童福利基金會舉辦的「關懷單親家庭研討會」，中山大學舉辦的「家庭與社會福利學術研討會」，政治大學舉辦的「家庭、人力資源與社會發展國際學術研討會」。

此外，台北市政府也在該年舉辦「迎接國際家庭年——推動以家庭為核心的福利體系研討會」。輔仁大學法學院也辦了一場「現代社會中家庭的平衡與發展」研討會。一年內，國內至少舉辦了 6 場與家庭政策有關的研討會，密度之高，前所未見。

### 國際家庭年的啟發

接著在 1997 年又有一波家庭政策相關研討會的舉辦。首先，人口學會與挪威伯都大學（University of Bergen）在台北合辦「邁向 21 世紀的國家、家庭與社會福利國際研討會」。其次，東吳大學社會工作學系與台灣省政府社會處合辦「全國家庭福利與家庭政策學術研討會」。同年，中央研究院中山人文社會科學研究所也開始辦理「第 1 屆家庭與社會資源分配學術研討會」。家庭政策儼然成為 20 世紀末台灣社會福利界最熱門的課題。

拜國際家庭年之賜，我國開始注意家庭政策的重要性。這樣的關注有別於 1960 年代台灣對家庭計畫的重視，當時有鑑於人口快速的增加，將導致台灣人口密度過高、負荷太重，因此，有「台灣地區家庭計畫實施辦法」（1967 年）及「中華民國人口政策綱領」（1969 年）的推出，目的在追求「人口品質之提高，人口之合理成長、國民健康之增進、與國民家庭生活之和諧。」當年所訂的人口合理自然增加率為 2%。這些當年迫使台灣實施降低人口成長率的戰後嬰兒潮出生的人口，也將是台灣到了 2025 年老年人口比率將上

升到 20% 的推力。

## 生育率下滑的隱憂

然而，從 1980 年代以來，臺灣的人口成長率，一路下滑，到 2004 年出生登記人數計 21 萬 6 千人，較上年減少 4.7%，續創歷年新低；新生人數如與 1990 年代初期每年 32 萬餘人比較，已減少三分之一；粗出生率降至 9.6‰，已屬世界上最低生育率國家之一。

臺灣如非亞洲另一個出生率低的國家日本一樣，「少子（女）化」成為近來社會高度關注的課題，包括經濟發展部門關心人口成長率偏低對經濟發展與勞動力的影響，教育部門關心少子女化後的教育設施與教育方法的轉型，社會福利部門關心出生率降低後的老人照顧負荷問題。

基於法國是世界上實施家庭政策來提高生育率最成功的國家之一，中央研究院人口社會科學研究中心於 2005 年 10 月 27～28 日邀請法國人口研究中心的專家到臺灣來傳授經驗。

21 世紀初，我國對家庭議題的關心焦點已轉向外籍配偶家庭組成增加、人口的低度成長，以及人口老化議題。我國家庭不但在結構上有了明顯的變遷，在關係上也有重大的改變，而這些改變已經或即將影響國家發展的方向，如勞動力的變遷、教育設施與品質的調整、老人照顧準備、社會關係改變、交通設施改良、住宅市場調整、生活環境重構、產業市場結構再組等關涉國民生活品質的重大變遷，政府已不能不重視。

## 家庭政策的制訂

於是，根據 2002 年第 3 次全國社會福利的決議，國家應制訂家庭政策。遂由內政部主責於 2002 年 12 月開始收集家庭政策及實施方案參考資料，並召開會議討論。隔年 1 月 27 日內政部社會司召開研擬「家庭政策及實施方案」相關事宜跨部會座談會。2 月 21 日及 3 月 5 日內政部社會司再召開研擬「家庭政策及實施方案」相關事宜內部會議。4 月 2 日內政部社會司邀請學者專家與相關部會代表舉行研擬「家庭政策及實施方案」座談會。4 月 25 日內政部社會司邀請台灣社會政策學會甘允立教授研擬「家庭政策及實施方案」，並分別於 5 月 2、6 月 24 日召開跨部會研商會議。6 月 24 日台灣社會政策學會研擬完成「家庭政策及實施方案」。社會司依據該版本草擬「家庭政策及實施方案」（草案），並分別於 8 月 27 日、9 月 29 日、10 月 24 日召開研商會議。復將結論於 11 月 5 日函請相關部會及地方政府提供修正意見。然意見遲遲不能整合。乃於 2004 年 1 月 30 日委請林萬億教授主持整合會議。將「家庭政策及實施方案」（草案）結構翻新，確定政策

制定背景分析、政策目標、政策制訂原則。3月3日完成政策內容界定。4月16日完成「家庭政策」(草案)定稿。7月20日內政部召開跨部會協調會議通過將本草案送行政院社會福利運動委員會討論。10月18日行政院社會福利運動委員會第八次會議通過「家庭政策」,於11月2日頒發相關單位及縣市政府配合辦理。至此,我國的家庭政策宣告確定。(林萬億,2006)

## 家庭政策的內涵

我國的家庭政策,基調是支持家庭,而非無限制地侵入家庭或管制家庭。亦即相信家庭的穩定是國家與社會穩定發展的基石,因此,國家與社會應協助家庭發揮應有功能。台灣的家庭政策結合了西方工業民主國家家庭政策中的支持家庭主張,與我國固有重視家庭倫理的傳統,以肯定家庭的重要性、尊重多元的家庭價值、充權家內與家庭間的弱勢者、公平照顧家庭成員的福祉,並兼顧差別正義的原則,平衡家庭照顧與就業,以及促進家庭的整合,作為政策制訂原則。

其政策內容包括:保障家庭經濟安全、增進性別平等、支持家庭照顧能力、分擔家庭照顧責任、預防並協助家庭解決家庭內的問題、促進社會包容等5大項。其中,經濟安全項下建立全民普及之年金保險制度,將是未來首要工作,同時促進經濟弱勢家庭的就業。

關於支持家庭照顧能力乙項,兒童早期療育系統、社區幼兒園、課後照顧、長期照護系統等的建立是其重點。關於預防與協助解決家庭問題乙項,最值得一提的是為保障兒童、少年權益,協助離婚兩造順利完成兒童及少年監護協議,引進家事調解制度,以降低因離婚帶來之親職衝突。這種制度在瑞典的家庭法中有明確規定,(Hydén, 2001)由地方社會福利主管機關執行離婚雙方兒童照顧、住宅及監護權調解,其決議作為家事法庭審判依據,俾利降低離婚爭議,預防兒童及少年貧窮與虐待事件發生。

另一項值得推廣的是以區域為範圍的家庭支持(服務)中心的設置,以預防及處理家庭危機。此處所謂的家庭服務不宜被窄化為家庭維繫方案(Family Preservation)。美國的家庭維繫方案是依1980年的收養協助與兒童福利法案(the Adoption Assistance and Child Welfare Act)所提及的在家危機介入服務,如築家(Homebuilders)方案與以家庭為基礎的服務(Family-Based Service)。主要是避免不必要的兒童家外安置。家外安置被認為是昂貴的,且不利兒童的情緒與心理健康。

家庭維繫方案的對象包括:貧窮、虐待與疏忽、壓力、藥癮、酒癮的家庭。採取24小時、密集的服務與支持,以利家庭恢復適當的功能。然而,這項本是為了省錢與穩定

兒童情緒的家庭服務，卻因財政束縛、界定不一、缺乏整合、共識不足、訓練不夠、成效不彰而被修正（Kelly and Blythe, 2000）。1993 年美國國會通過家庭維繫與支持服務方案(Family Preservation and Support Services Program)，目的仍是減少家外安置，但成效仍被質疑。1997 年改名為促進強化與穩定家庭（Promoting Strong and Stable Families），內容包括收養與安全家庭法案（the Adoption and Safe Families Act）。強調針對特定兒童，提供短時間的家庭重整服務。

而新的綜合性家庭與兒童服務是指結合學校為基礎的保健室服務、家庭資源中心、社區學校中心等方案，前者負責學童與少年在學校的基本健康照顧；家庭資源中心在社區負責提供轉介、教導、提供家庭活動及親職支持團體；後者提供學童、少年與家庭課後活動，鼓勵社區使用學校資源（Jehl, 1999），將學校社會工作師也結合進來，提供個別化家庭服務計畫（individualized family service plan, IFSP）（Sabatino, 2001）。兒童與家庭綜合服務方案的目的是將各種地方型服務兒童與家庭的設施整合進來，預防問題嚴重化。

目前這類兒童與家庭綜合服務方案已擴及就業、學力提升、家庭暴力、兒童及少年保護、老人照顧、身心障礙者服務、社會救濟、外籍移民、犯罪預防、濫用藥物、酗酒、叫報服務、兒童照顧等服務。採取單一窗口、一站服務到底（one stop）的作法。減少社區居民奔波於機構間的旅途勞頓，以及機構間服務的片段化與不連續的弊病。

目前國內各縣市大多設有家庭暴力暨性侵害防治中心、區域綜合社會福利服務中心、家庭教育中心、就業服務站；加上委託民間團體所辦理的特殊對象服務中心，如單親家庭服務中心、婦女服務中心、原住民家庭服務中心、老人服務中心、身心障礙服務中心、耳療中心、長照管理中心、外籍配偶服務中心；若再加上民間自行辦理的家庭扶助中心、原住民服務中心、少年服務中心等。如果能將這些相關單位整合在一個屋頂下，設置聯絡處，派員值班，作為資訊流通、轉介、緊急處理與資源共享中心，更能達到就近提供服務、預防於先的以家庭為中心的服務。否則在人力短缺、資源不足的情況下，實難發揮預防與解決家庭問題的服務效果。

## 人口政策的研擬

此外，針對人口低度成長、快速老化，外籍配偶移入增加。內政部於 2003 年開始修訂自 1992 年以來的人口政策，並擬訂「人口政策白皮書」，但由於與行政院婦女權益促進會之間對如何提高生育率、建立托育體制、第 3 胎是否補助等各持己見，因此這部白皮書暫時難產。

總統府也於 2005 年 6 月，將少子化、高齡化及外籍配偶增加等人口結構改變列為國

家安全隱憂議題，列入「國家安全報告」，引導政府部門立即採取因應對策，避免少子化問題在若干年後成為影響台灣國力維繫、人口素質的沉重問題。

據此，內政部決定在短時間內提出「人口政策綱領」，呈報行政院核定。行政院終於 2006 年 6 月 7 日院會通過中華民國人口政策綱領。並責成政務委員林萬億督導內政部、衛生署、教育部、勞委會、經建會等部會儘速完成少子、老化、移民等議題的對策計畫，進而整合成人口政策白皮書。

至此，我國的家庭政策、人口政策均制（修）訂完成。接下來就是如何將政策轉換為計畫或實施方案的課題了。

## 📖 參考文獻

- 林萬億（2006）社會福利：臺灣經驗的歷史制度分析。台北：五南出版。（付梓中）
- Hydén, Margareta (2001) For the Child's Sake: parents and social workers discuss conflict-filled parental relation after divorce, *Child and Family Social Work*, 6, 115-128.
- Jehl, Jeanne (1999) Comprehensive Service for Children and Families: the federal role, *Journal of Educational and Psychological Consultation*, 10:3, 281-296.
- Kelly, Susan and Betty Blythe (2000) Family Preservation: a potential not yet realized, *Child Welfare*, LXXIX: 1, 29-42.
- Sabatino, Christine A. (2001) Family-Centered Sections of the IFSP and School Social Work Participation, *Children and School*, 23:4, 241-251.