

從高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫 探討我國家庭政策的問題與對策

郭登聰

壹、問題導引

在面對社會快速變遷產生的各種問題，尤其是針對兒童受虐，及大人攜幼兒自殺的情事不斷產生。行政院特於民國95年的4月3日，在以「大人做得好、孩子才是寶」的訴求之下，宣布政府將對於兒童虐待及生命遭受危險的高風險家庭採行三管齊下的照護措施。政府將動用第2預備金5.4億元支應，而3大措施則包括(一)發放兒少緊急生活扶助金，每名兒童每月3千元，時間6個月，最長延長為一年，(二)增聘地方社工員323位，(三)擴大補助民間團體介入照顧。(行政院新聞稿2006年4月3日)此等宣布無疑印證行政院蘇內閣曾強調「體貼照顧弱勢者」的施政理念，尤其是其內容所提及「一個偉大的國家，不是表現在軍事、經濟的強盛，而是落實在國家對社會弱勢者的照顧」，此話的確是令人贊賞。(行政院施政方針報告2006年2月21日)

然而，對於這項兒童節祝福禮物的到

來，似乎未必得到普遍的接受和稱許。雖有若干社福團體認為此乃飢渴已久的救急，認為5億4千萬元至少是一個起步；但是仍有學者認為這可能是一種節慶式施政或是議題式施政，甚而把諸多潛藏在問題背後的困難遮掩，而進行「複雜問題現金化」的作為。(梁玉芳、張幼芳、喻文玫、李順德2006年4月4日)除此更有多位學者認為這僅只對這些高風險家庭的杯水車薪的救急，在欠缺完整的制度配套，或真正解決問題的作為，就可能是一種口號或即興式的表現。(林庭瑤、林倖妃2006年4月4日)誠然在此林林總總的批評之餘，有學者仍中肯提出建言，認為高風險家庭所面對的問題，是一個整體而連續性的多重問題。其問題的癥結不單是兒童，而是背後所存在各個家庭之成人的經濟變故，失業困難及龐大負債所連串引起的現象，因而此案若真要認為實行得賴一整套的措施。加上社會工作人員的善用及各政府部門的整合，多管齊下才有解題的可能。(馮燕2006)

事實而言，對於本案的批判除開各社福團體和學者專家之外，對於其所強調此案的經費配置在緊急扶助經費方面是採取中央 70 而地方 30 的比率；而且在社會工作的部分，雖然每個縣市可以增加社會工作人員，但其經費的負擔則是中央百分之 40 而地方百分之 60。對此卻招致地方縣市政府的反彈，基於地方長期以來財源和經費的不足，中央此項政策可能為地方造成困擾和難題，台中市長胡自強即認為此乃「為德不卒」的措施。（寇世菁 2006 年 4 月 17 日）當然要對此做進一步的探究，可能得回溯到源自於前年啟動的「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」。此計畫雖訂立於民國 93 年 11 月，但真正的運作內容和運作流程和相關作業規範，則是在 94 年 7 月之後。此計畫的目的在於藉由社區中學校系統，就業輔導等個案管理系統，民政或衛生，警察人員等，依高風險家庭評估表篩選發現遭遇困難或有需求之家庭，主動提供預防性服務方案，以預防兒童少年虐待，家庭暴力及性侵害事件發生。其服務對象是經由教育、衛生、民政、勞政、警政等相關單位轉介高風險家庭及兒童少年。

儘管本計畫自推動以來尚未見到完整的評估報告，不過按內政部在「落實兒少保護責任通報、高風險家庭篩檢座談會」中，內政部的報告提及此計畫已編列 4 千 4 百萬元委託民間團體辦理，共有 2,843 名兒童及少年經輔導受益。同時也因成效良好內政部則在今年擴大經費為 1 億 3,500 萬元繼續推動，而這也是今年 3 大

項目的重點之一。（內政部新聞稿 2006 年 3 月 31 日）由此明顯看出承繼以往的經驗無論是在經費或社工員方面都需要有更多的資源投注，才使得今年的計劃內容有了大幅度增加。但相對倘若從這些高風險計劃內容著手，大致而言對於此項計劃的設計、架構和內容已存有諸多的問題值得思考和檢討。

(一)本計畫在目的提及是想找出高風險家庭，並篩選問題和需求，且主動提供預防服務，以預防兒少虐待或家庭暴力等，另服務對象是包括高風險家庭及兒童少年為主。但眾所瞭解本計畫是由兒童局負責，就其工作職權和責任而論，所觀照是以兒童及少年為重，其業務並未擴及家庭；同時經費編列也是以兒童及少年保護項目的支出。未見內政部相關福利體系的支援和協助，整個計劃雖以高風險家庭為名，實質上是偏重在兒童及青少年保護。

(二)在實施內容方面，其提供家庭的唯僅支持性及補充性服務加上對家庭的增權以完整其功能。然而確實所做的僅是提供保母服務，臨托服務及喘息服務等項，或是增強父母職能與尋求民間資源改善困境。大致而論皆未能強烈和明顯感受到真正有力去解決這些高風險家庭的問題，呈現出有氣無力的狀態。

(三)本計劃原則是委託民間社會福利機構承接，除這些專業服務費用的支付之外，僅見到對臨托及喘息服務的補助或是志工課輔的交通及誤餐費，顯見對於家庭困境或需求，尤其是在經濟方面的補助是付之闕如。難怪這也是在今年的計劃項

目，會提到對兒童每月 3,000 之補助。但是這種不面對家庭經濟問題而單從兒童及少年著手的思維，一方面可能在主責單位認為家庭應是其他社會福利體系須介入或參與，或是負責解決。站在兒童局而言以兒童及少年做主軸並未有錯，但問題是果真其他社福部門未配合或擬定整體配套，則可能使這項高風險家庭的補助產生一種切割或鋸箭的作法。

(四)當然在整個高風險家庭關懷輔導處遇實施計劃中，值得肯定是社會工作專業服務工作流程及作業規範的訂定，但在酌內容之後，仍令人質疑所謂高風險家庭的界定為何。儘管在評估指標中有分數等級的估算，但其接連的處理是否有依風險的高低漸次排定各種層級或等比的對應計劃就未見提出，特別是在經費編列上毫無反應和對置，如此可能會使第一線的社會工作人員或相關專業服務產生困擾和挫折。

(五)整體而言，此項計劃確實是令人稱賞，主管單位兒童局能針對現行諸多家庭問題進而牽連波及到無辜的兒童及少年受害所做的一種承擔和負責。但相對是無論權責、經費、服務和內容，各方面卻都是一個不對稱的作為。簡單說兒童及少年應是這些家庭或成人問題的犧牲對象，果真要解決此項問題恐得追根溯源從整體家庭問題的解決著手；換個角度面對此項問題應是整個國家社會福利體制的動員，而不是單憑兒童局的資源或力量所能處理。

上述，可說是對於行政院所提及的計劃所做明顯回應，亦正如各種批評所言，

此刻正是檢視我國的社福體制尤其是家庭政策何在的最好時機，質問為何未能發揮應有的功能，這正是本文目的所盼。

貳、背景陳述

正如前述，高風險家庭關懷輔導處遇實施計劃，所要面對的問題及對象，應不僅是凸顯的兒童及少年這些受害人或犧牲者，而是潛藏在冰山一角之下或整個問題背後這些家庭所面臨或遭遇各種層次的問題。若引用社會工作方法這些年來所發展的「縱融性實務觀點」的角度切入，這種人與環境互動所衍生的處理和對應，更重要是其所提供一個包括微視（Micro）系統所指個人，居間（Mezzo）系統是指家庭或團體，以致到鉅視（Macro）系統意指更大系統角度來看。基本上，高風險家庭問題思考可能從個人擴及家庭以致於整個環境（沈瓊桃等譯，2002）由此也可以說明這些高風險家庭問題可能不在於兒童或少年；而是家長及成年人，以致於整個家庭；然這個家庭的問題產生是來自於社會環境，且這個環境亦可能不侷限而是擴及到國際因素的影響。

確實環顧這些年整個國內為政治、經濟及社會的各種變化所糾纏和牽連且各種問題叢生，國內曾有報導指出近些年的新貧族總數高達 210 萬人，每個家庭每年背負的債務為 116 萬元，卡奴人數亦近 70 萬人，因卡奴自殺則為 40 人以上，全國有 71,000 人兒童繳不出學費，台北市的低收入戶為 13,008 戶等（新新聞 2006 年 3 月 16 日）這些數據雖未透過嚴格的確

認，但卻整體浮現一個場景和現象是反應出國內這些年來整體環境變遷所造成的結果。回歸前述高風險家庭倘若仔細去判定其標準何以認定，從兒童局計畫書中家庭風險評估表或是家庭風險評估指標，都屬於趨近社會工作服務的操作性項目。倘若我們拉高思維的層次或是從整體鉅視的角度觀看，以現行的個人或家庭所處的環境或處境皆可稱是在風險社會之中。當然這項風險社會自然不是意指高科技高風險的情況，（顧忠華，2001）可能所指是在現代社會中的原本仰賴社會安全制度的建構的保障或照顧的問題，亦即是整個環境不安全及社會不安全，也就是整個社會安全制度的不周延不被信任的困境。（吳明儒，2004）

國內諸多學者對於近些年整個國家社會隨著政治經濟的變遷，加上外在國際環境如前述的全球化等因素的衝擊，所造成的問題包括：（一）在資源分配方面，如家戶所得不均情形的惡化，以及區域間的不正義，（二）在造成資源不均的原因則包括低經濟成長率的出現、失業率的攀升、地方財稅困難和賦稅不足，（三）貧窮與所得分配不均的後果則為家庭的消費能力不足、低所得家戶儲蓄率低、教育剝奪和犯罪率升高。（林萬億，2003）此等的論述亦引發其他學者的共鳴，指出確實在近些年台灣出現所得分配的惡化情況。其中造成原因則是具有高市場價值技術者的超高收入，而相對是若干因產業及技術結構轉型而導致的失業，甚而帶來惡化及連續的發展。而此造成貧富之間的問題，更是造成日後

可能與高風險家庭牽連的失業因素。（朱雲鵬，2003）

確是，在面對這一連續失業的衝擊所帶來諸多困擾，政府部門也曾用心努力試圖提出對應和解決。在一份由監察院所做的「國內相關失業問題及其因應對策檢討專案調查報告」，即指出政府為因應失業問題所採取的相關財經、就業方案及措施，包括：（一）振興傳統產業雇用獎助津貼，（二）永續就業工程，（三）多元就業開發方案，（四）公共服務擴大就業計畫，（五）就業促進津貼實施要點，（六）促進中高齡者失業措施，（七）促進婦女就業措施，（八）加強協助弱勢民眾就業措施之策進作為，（九）政府部門創造就業機會方案、緊急雇用措施、救災防治緊急雇用措施，（十）新世紀人力發展方案等。此洋洋灑灑的對策大計，卻呈現出方案間的零散，各措施方案傾向短期而無中長期規劃，令措施偏向社會福利濟助的暫時型態。失業保險金未發揮應有效能，對中高齡弱勢勞工的因應不足，女性就業的計畫不周延。（黃武次等，2003）儘管這份報告未能完整呈現政府在失業課題上的全貌，但在尚稱周詳的調查內容，也讓眾人得以了解這些對策的不足和有限。

當然相對我國以往偏重在循環性失業為主，而卻逐漸轉型為結構性失業，所造成的問題更為棘手和難解。（曾敏傑，2005）

簡言之，面對此失業問題確實為政府帶來重大挑戰和考驗。然在今 95 年 3 月政府所公布失業率的報告，其失業率為 3.87%，相較以往皆降低（主計處，

2006)。值得注意的是 25 歲至 44 歲的失業率 3.88%，45 歲到 64 歲則占 2.35%。此皆是呈現下降的情況。(主計處，2006)

乍看這些統計數字顯示政府這些年來對於失業的對策似有其成效，即是如此又何以看到現存社會諸多問題的發生。有趣的是在一份台灣社會意向調查的報告，卻顯示民眾對於就業困難認為是嚴重性從 1994 年的 39.6% 躍升到 2001 年的 90.6%，而在 2004 年依然高達 72%。除此對於外籍勞工的問題亦是從 2001 年的 59.5% 提升到 2005 年的 70.3%。這些數字都來自民間社會大眾的反應，代表的意義可能讓我們不得不對現行的政府公布的失業率結果或原住民的失業調查都存在商榷和保留之議。(瞿海源、蕭萬林，2005) 誠然失業不必然是造成現行高風險家庭的全部結果，但失業確實會帶來個人經濟所得不安全、子女照顧費用的衝擊、社會關係的被破壞及社會治安惡化、生活滿意度下降及心理健康受損、婚姻解組、貧富差距擴大、所得分配惡化、新貧階級出現等。(周玫琪，2005) 這些問題卻又是與高風險家庭內各種現況和問題相互關聯，因此更值得重視。

參、政策開啟

誠然從鉅視層面思考及觀照，整個高風險家庭所扣聯的全球化導致失業等種種問題產生，進而造成現有家庭風險的出現有其必要性。但亦不能忽略存在於家庭的諸多族群、部落或社區一連串的弱勢問題的糾葛，王永慈(2005)即提到貧窮的現

象存在於區域、女性、老人、兒童、少數族群和遊民之間。這些特定的對象更有結構的條件因素，導致陷入貧窮之列，而與高風險家庭的個案相互關聯。除此亦不否認是這些高風險家庭中成員的個人因素的造成，正如卡債的造成與個人的行為有著若干的相關。另有關高風險家庭引起注意和重視是所伴隨著自殺的現象，此種情形特別出現在父母帶著子女自殺的行徑上。張明永(2005)曾為文提及台灣這種攜子自殺模式是極為罕見，但卻也彰顯了個人在面對就業變遷、失業問題或其他如債務逼人的情況而無法跳脫困境所造成的悲劇。

回歸本文的原意，並非僅在於討論造成高風險家庭的因素或起源。重要是提醒了解這般複雜和糾纏的原因之後，到底政府是否僅是以如此單薄有限的「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，就足以承擔或是打理，何況前述的析論已略知此計畫之不足和有限。對此可能大家會提出的問題是，對於此等「高風險家庭」是否在我國是無進一步相關或對置的措施或政策，甚或方案或作為出現；事實不然，行政院社會福利推動委員會即曾於民國 93 年 10 月提出家庭政策，重要是此政策在制定背景即指出，是為因應社會、經濟、人口結構變遷，對家庭造成影響而來。唯本文在對家庭政策做檢討之前，可能有若干對於家庭政策的課題需要做本質的澄清和確認。畢竟，從前述的家庭政策的形成及其存在的各項因素，反亦提醒注意家庭政策所包含的層面是極為廣泛和複雜。也就是

說家庭政策恐不僅為高風險家庭而來，可能含蓋多重的面向值得注意。但有趣的是，倘若家庭政策不能處理高風險家庭的問題，那這項家庭政策存在價值又如何。這反覆的爭議更引發大家得深入的對何謂家庭政策做了解和探求其解決之道。

在此本文並無意深入去探討何謂家庭政策，前述的說明和定義皆可以顯示家庭政策是極為複雜和不易釐清且充滿價值和意識的爭論。儘管如此，有學者即提到對於家庭政策的確立應植基成下列的幾項共識上，即確認家庭的重要性，恢復個人隱私，尊重多元文化的現象、自主與自強，家長權利恢復，及社區的維護，且在此之間有一中庸態度及政策的提出和面對。（蕭新煌譯，1990）誠如，似乎不容易將家庭政策做明確完整的呈現，不過可以理解一項家庭政策的確立必然有下列 4 項特色的掌握：(一)家庭政策與其他政策的關聯，(二)以兒童為中心之家庭政策，(三)強調積極性的支持功能，(四)價值確立為制定家庭政策的依據。（伊慶春，1997）

有了上述的說明和解釋之後，可能仍未完全回答對於家庭政策的疑惑，但可以肯定對於目前各類家庭問題的存在情況而言，家庭政策的訂定是屬必須且重要。即是如此，可能有人會繼續追問，那以我國的情況是否有此類政策，按林萬億（2002）所稱，除開家庭計畫不論在 1994 年國際家庭年之前，我國是未有家庭政策的出現或存在。在這之後，雖陸續有相關的論述或措施提出，但就許雅惠（2000）的研究則認為政府的家庭政策所

表現是消極、不情願地、父權掌控式的態度。其特徵是：(一)就整體政策而言，國家無意影響家庭運作，只在家庭失去功能時介入，(二)鼓勵三代同堂的口號滿天飛舞，顯示政府無意在老人安養、所得維持和托養方面多做投資介入，同時缺乏對家庭實質有益的配套措施，招致口惠而不實之譏，政策變成最佳檔箭牌，(三)國家缺乏統整、一致的政策機制，無法因應人口變化與家庭結構快速變遷及所產生的需求，(四)各項攸關家庭福祉的社會政策卻都是殘補式，(五)在經濟發展優於社會發展的前提下，公民福利權的取得，以工作身分的取得者為先決條件，但政府對於鼓勵婦女參與勞動市場的態度顯得消極而模糊。

確是從上述的陳述之中似乎可見，對於國內施行的家庭政策有所抱怨和不滿。不過論述的時間是在我國明確的家庭政策尚未提出之際；因而相對在 93 年 10 月已有家庭政策之後的可能會有所不同。在此之前，對於既存的與家庭政策的相關作為，卻是因其存在於我國對於家庭責任的認定仍存在是由國家或家庭去承擔依然有所不明，或政府是有意將責任推由家庭承擔而引起。林萬億（2005）曾為文提及在民國 83 年政府所定的「社會福利政策綱領」，提到以家庭化為主要福利原則的論點是不可行的。其意涵是指政府對家庭化或以家庭做訴求的政策作為有著矛盾性和衝突。由此也可了解何以先前的家庭相關政策或作為所引起如此的批判和非議。

當高風險家庭的問題出現，背後存在的高失業現象所牽動的影響，已由個

人到家庭集體層次的生存困境，此種情境和現象正是需要政府有一捍衛家庭的完整性之福利政策的提出。(王順民，2001a) 由此更突顯本文所欲探討的，即先不追究本國政府是否有家庭政策或是所謂的家庭政策為何，重要是在現存的情境或危機重重之際，政府確是需要有所作為和表現。也因此更引發我們得須正面去檢視統整個國家家庭政策的來龍去脈，探究其根源和發展。更重要是了解，何以這些作為卻無力有效回應存在於高風險家庭及其伴隨的各項問題，其原因為何。當然，這些轉換的過程，也正是引發進一步思考，在此癥結之下是否有突破和克服的可能出現。

肆、政策發展

終究，對於問題的探討或解決得回歸到國家的政策或相關作為上。我國是否有家庭政策若按前述所提在 1994 年之前是未見提及，但同年行政院在 7 月提出「社會福利政策綱領」，則在其基本原則中提到「建構以家庭為中心之社會福利政策，以宏揚家庭倫理，促進家庭關係，藉家庭倫理來維護成員福利。」此被視為是政府首次於政策的宣示或意向上提及家庭為中心的福利政策的考量。(行政院 1994) 何以有社福政策綱領，其又何以會有家庭為中心的思考，李明政等(2004)曾說明社會福利政策綱領的提出一則是回應社會快速變遷，而民國 54 年的「民生主義現階段社會政策」已不能符合社會需求；二來則是應付解嚴之後的社會運動和政治衝擊，尤其是當時民進黨的福利主張而來。

然而強調家庭化的理念，則是因當時的有所謂「三代同堂」提出的回應。(林萬億，2005) 確是，以家庭作為社會福利政策的中心思考，在歷來的社會福利政策發展中是極為少見。誠如而已影響我國最顯著民國 54 年的「現階段民生主義社會政策」，在 7 大項政策中，僅在福利服務的第 26 條提到重視家庭教育、家庭衛生、國民營養、生育常識，並推家庭副業，加強家政指導，以增進家庭幸福。(行政院 1965)

當然，這種充滿家庭之名的陳示是吾歸為家庭政策的一環恐有不同爭議，不過也略盡到對家庭存在若干議題的重視。但恐未能和 83 年的「社會福利政策綱領」的內涵相提並論，不過為了更整體了解在我國的政策思維或作為上是否有併入家庭的考量，在此可從憲法看起。憲法中與社會安全有關第 152 條至 157 條，僅 153 條提及婦女兒童勞動者保護，156 條實施婦女兒童福利政策，整體而言皆無以家庭為名，倘再進一步的探討憲法增修條文，其與社會福利有關的第 10 條，亦僅提到婦女保障及其他社會福利內容，亦無所謂的家庭的關照內容。除非對上述的婦女或兒童皆視為家庭的範圍，那就另當別論。(憲法 1947、2000) 由此，顯見這種以家庭為中心的思考進入社會福利政策的考量，確是從民國 83 年的這項政策綱領開啓。儘管其淵源或內涵並不完整，但也意味某種政策的態勢。唯令人遺憾是在此「社會福利政策綱領」中確僅是單薄和微弱且毫無配套措施或是實施方案支持的一

種口號式的提倡，既未能呼應前述的三代同堂之因，更無回應社會存在需求之果。

不過緊接「社會福利政策綱領」之後的則是接踵而來幾項全國社會福利會議的舉辦，雖不能斷言這些會議是否與後繼的社會福利制度或政策的發展有必然關係，但在當期的時空環境之下，仍被賦予具有開啓社會福利新年代的涵意。（社區發展季刊，1994）首先在民國 83 年的第一次會議中，在結論上的第一部分及政策規劃即強調「社會福利政策之規劃應以政策轉換為主動積極之角色，並以重建社會價值，建立以家庭為中心之福利策略，充分發揮互助效能為基本觀念」。之後在綜觀內政部所整理的資料，對於如何呼應以家庭為中心之福利策略的對策，卻是付之闕如。

再者，在民國 87 年所舉辦的第 2 次全國社會福利會議，然而在此次會議中對於以家庭為中心或相關策略等論述則未見強調。（監察院 2002）第 3 次的全國社會福利會議的舉行則在政黨輪替之後，然而，新執政黨的福利訴求或宣示在當時是倍受質疑和充滿困惑。（王順民 2001b，詹火生 2001，古允文 2001）但卻依然於民國 91 年召開第 3 次的全國社會福利會議，特別在討論議題上以「如何健全家庭功能提升生活品質」為項目。

除此之外，在社會福利政策之回顧與展望之議題的結論中也在第二項提及「尊重多元家庭價值，確立家庭、社會、市場、國家的福利分工、尊重兩性平權、建構以家庭為中心之福利輸送體系、整合各

項措施、促進服務輸送的有效性及普遍性。」綜合上述家庭議題及宣示，確實明顯的反應出新政府在此項議題上的關照和用心。而且更重要是將抽象的「以家庭為中心」的社會福利政策思考轉化為家庭為中心的福利輸送體系，意味著偏向實踐性和執行面的考量。

由此更清楚到底家庭在社會福利的功能及角色，更主要去定位和目標何在。同此，整個第 3 次全國社會福利會議有關家庭議題的共同意見，重要是看到一個整合性的概念運用，也就是解決或處理家庭的問題是需要做資源的統整和運用。並全面的從政策、行政、管理、輸送、人員、研議各項做整體的探討，可稱其用心之處。

倘若把這些對家庭政策或措施的成果完全歸向新政府的作為，恐也未必全然如是。畢竟對於此等問題的思考畢竟有其時空環境或歷史脈絡的跡象可循，民國 83 年的社會福利政策綱領提及家庭為中心的考量，即意味著社會福利政策應如何去面對家庭所存在各項問題之衝擊的解決；唯兩次的社會福利會議卻未能明確對家庭的地位何在，尤其對針社會福利有所確定，則是一大不足和缺失。對此在內政部的社會福利白皮書中，確實早已提出此問題的思考，尤其是提及要如何提高家庭與其他社會制度扮演的適當角色功能，以預防社會問題。接著在提及如何健全福利輸送的作法中即提到家庭照顧功能的發揮，最終強調以「家庭」和「社區」結合成關懷性的福利社區，以社區支援家庭而提升居民生活品質。（古允文等 1999）此報告即清

楚告知家庭的功能意義何在，是有跡可循。

總結而論，可以提供認知我國家庭政策的提出有其發展軌跡，和思維脈絡的探究和尋找。同時也在這種前提和條件之下，可瞭解後來的家庭政策所應面對的問題及承當的任務何在。

伍、政策檢視

循著對我國家庭政策發展脈絡的逐層剖析和瞭解，大致可明白到底這項政策作為的背景和思維重點何在。儘管這些內容和宣示的周詳，但終究是否能現實與政策制定和執行有所相干卻令人質疑；尤其這些政策綱領、福利會議或白皮書的涵意與實質的政策作為之間是有隔閡。(黃煌雄等 2002) 不過面對整個社會環境的變遷考驗，諸多的問題產生，因此新的政府在 91 年的第 3 次全國社會福利會議之後，繼而於 93 年 2 月又頒訂新的「社會福利政策綱領」，即指出在面對人口老化、家庭萎縮、財政困難、失業頻起，貧富落差等皆須有一套新的社會福利對應。因此在新的政策綱領強調：支持多元家庭，內含對弱勢家庭的協助，而在福利服務的共 17 項的內容中則將對於各服務對象的需求與家庭的關聯作密切的結合。雖然沒有明確的以家庭為中心或主軸的政策或措施的建構，但卻透露著試圖達成家庭保障或支持的意圖。(行政院 2004) 大致而言這份 93 年的「社會福利政策綱領」被認為是跳越舊有在國民黨時期的福利模式，進而強調以第 3 條路的精神和內容做基礎去

架構的社會福利體系。

即然有了清楚的政策思維做基礎或意識形態的支撐，清楚的說就是路線的明確之後，在民國 93 年 10 月由行政社會福利推動委員會的第 8 次會議，終於提出面對國內家庭持續遭致變遷的衝擊和相關問題的叢生而提出所謂「家庭政策」。當然這也是呼應第 3 次全國社會福利會議有關「本著導重多元家庭價值，評估不同家庭需求，建立整合家庭政策群組機制，研擬以需求為導向的家庭政策」。(行政院 2004)

家庭政策的政策目標包括：(一)保障家庭經濟安全，(二)增進性別平等，(三)支持家庭照顧能力、分擔家庭照顧責任，(四)預防並協助家庭解決家庭成員的能力，(五)促進社會包容。在政策的制訂原則是為：(一)肯定家庭的重要性，(二)尊重多元家庭價值，(三)充權家內與家庭間的弱勢者，(四)公平照顧家庭成員的福祉、並兼顧差別正義的原則，(五)平衡家庭照顧與就業，(六)促進家庭整合。順著其政策標的訂定，此項政策的內容，在保障家庭經濟安全方面，強調年金制度的建立；配合人口政策對弱勢家庭經濟扶助，運用社區資源提供低收得青少年就業，協助低收入家庭有工作能力；針對不同家庭型態研議公平正義的稅賦制度；增進性別平等方面，則是落實兩性工作平等法及就業服務法，貫徹兩性工作平等法規定，鼓勵企業友善員工減輕家庭照顧壓力；推動兩性教育及家務勞動價值；另對於支持家庭照顧能力分擔家庭照顧責任，則是提供家庭積極性服務，建構完整

之兒童早期療育系統，普及社區幼兒照顧設施；規劃長期照顧制度，提供社區支持精神病患家庭照顧，培養本國籍到宅照顧人力；對於預防協助解決家庭內的問題，則提到要落實家庭教育法，提供家庭服務，保障兒少權益協助在家庭離異中受害；增進單親家庭支持網絡，提供少年中輟偏差協助，終止家庭暴力提供受害者及目睹者的保護；倡導性別平權觀念，建立社區（或區域）為範圍的家庭支持（服務中心）；最後對於促進社會包容則提到積極協助跨國婚姻的家庭適應，協助跨國婚姻家庭子女照顧，提供外籍配偶家庭親職教育及婚姻諮商，宣導多元價值消弭多元家庭的歧視對待。（行政院 2004）

整體而言，對於此項家庭政策的提出確是值得肯定和讚許，畢竟面對過去關於家庭政策定位不明是有所積極作用。同時也意味此政策必將透過政府的相關機制，去執行和推動，而不是空泛的理想或概念。不過對此政策是否真能就其原意或目的達成，卻也留下諸多的問題值得探討。本文在此嘗試就其優缺點及其可能改善的空間做一討論，以利我們的瞭解和檢驗。

（一）優點方面：

1.家庭政策有第 3 次全國社會福利會議決議的背書，使其政策的正當性明確。

2.家庭政策是由行政院社會福利推動委員會的決議做支持，此委員會被認為是負責國家有關社會福利政策重大措施之規劃、協調、整合、推動及執行之督導的重要組織，因此所顯示的政策意向及推展

具有相當的關鍵層次。

3.家庭政策承襲社會福利政策綱領的落實，尤其是社會福利政策綱領提供一套思維意識或是原則的導引，也意味著這項政策的明確定位或屬性清楚。

4.家庭政策清楚的扣緊整個家庭在遭受社會經濟或人口，各項諸多變遷所導致的各項問題的思考。

5.家庭政策建構明確的政策目標透過經濟保障、性別平等、支持家庭、協助家庭和促進包容的 5 大目標進行和推展。

6.家庭政策的推動原則，植基在對家庭價值的肯定、對多元價值的尊重、對弱勢家庭的充權、公平正義的照顧家庭、平衡家的照顧和就業、並促進家庭整合。簡單的說就是認知家庭對於國家社會每個人的必要，並支持充權其家庭功能，以建立一個福利周全的照顧體系。

7.家庭政策的實施內容包括依循政策目標而來的 5 大方向，從經濟面、社會面、公平面、充權面及包容面各層次皆做考量。其內容即是以如何達到家庭功能的存在、活化使能、發展的達成。

8.家庭政策整體而言，是一個具有明確目標、原則及內容的規劃，最重要其有充分的意識，政策行政各部門及體系的支持和背書。使其在未來的推展上，尤其是執行上增加可能性及可行性。

9.家庭政策所透露或顯示是一個整合性考量的規劃和建構，其包含政策也結合民間，跨越社福也與勞動、經濟、衛生、教育做密切結合。更重要強調多元和包容這是一項值得重視的理念，其內涵著

重在面對國內眾多跨國婚姻或移民，而為社會家庭所帶來影響給予注意和重視。

10.家庭政策內含著強烈的人權平等和性別歧視可能存在問題的回應，尤其是如何建構對弱勢族群或更多社會差異，可能造成排除或貧窮之間的解決和處理，其意義視令人稱許和佩服。

對於一項國家政策，能得到如此完整的建構和確立委實不易。但也正因為此項家庭政策在擁有如此優勢資源和條件之下，我們得更審慎和深入瞭解存在問題為何。基本上此項政策於民國 93 年 10 月才頒定，至今的時間仍極為短暫，因此對其實際推動情況尚無法全面掌握其執行結果，因此我們並非從結果的評斷角度來反省此政策的問題，而是就存在結構和體制的層面，對其若干問題或不足提出看法。

二、缺點方面：

1.家庭政策是由行政院社會福利推動委員的第 8 次會議通過，此點是優勢但也潛在問題，畢竟這項政策是應由那一部門負責或執行並不明確。更進一步看到這項政策雖列在社會司的政策宣示中，但卻看不到完整的執行和推動的說明或配套。

2.家庭政策是一項福利政策，但眾所周知倘若政策欠缺法律的支持或行政的配合，顯然這項政策會成為宣示效果和空洞不實，同時沒有法律的訂定，行政部門又如何依法行政，並訂定相關措施。

3.家庭政策倘若無法令依據，連帶影響到經費的編列或人員的聘用。假如這項政策是來自行政院的規劃，從原本訂定此項政策的社會福利推動委員會的成員皆是

行政院相關部會的首長，因此各相關部會應按此政策的分派和配置依其權責訂定對應措施或羅列預算和經費，但這一切似乎都未見到整體的作為呈現。

4.家庭政策顯然是一個整合性政策，其既與外在相關部會相互牽連，更是與內部原本各項福利作為或措施互相連結。不論是社會救助、兒童及少年福利、婦女福利、身心障礙者保護福利、老人福利等，但似乎即看不出這些相關福利措施確有著因應這項政策而修法、調整或增進，如此也使人認為這項政策是虛華不實。

5.家庭政策即使是來自中央的政策的訂立其執行的層次應是由中央而到地方，由政府再至民間，清楚的發現這之間涉及到一項政策實質執行的效能及效果的考量。但在無論在內政部對於各縣市的福利績效考核的成果報告或是其他資料，似乎看不出各級政府有特別針對此項家庭政策去編列預算或相關配合措施。而此情況在民間團體組織亦是無明顯反應。

6.家庭政策被認為是一項整合性政策，但其吊詭和困惑之處在於，所提的政策是一個概念性的統整集合或是分散流竄顯現在各項福利政策之中是不明確清晰。重要這項家庭政策所提出的內容是全新的作為或措施，抑是舊有各項政策，方案或計畫等的修訂或增強。更直接的說這是新東西或舊玩意，是令人不解。

7.家庭政策即然是一個整合的配套政策，那與各部會之間的各项應對措施應如何銜接或搭配，這之間是否需要統

一或單獨的軌道或管線相通，畢竟這些分散的措施未能整編齊致的話，那又怎能顯示這項政策的存在意義。重要是讓民眾無法清楚、完整、迅速、明確的得到，應有的福祉及照顧。

8. 家庭政策是屬於何種性質和屬性的政策，是一項救急的措施或是中長程的規劃；是治標的作為或是能根本的治癒；是解決問題導向，或是預防為主甚而是發展為先；由於政策的說明及其政策的內容都未能明白清楚的告知，使得民眾更無法掌握或爭取，連帶可能包括執行者都無法全盤理解。

9. 家庭政策所攸關和牽連可能更周全和細緻的政策規劃和設計，畢竟內容所提的各項都得有具體的方案或計劃搭配。起碼在各項社會福利政策綱領，都會有連續的實施方案提出。但我們瞭解這些綱領僅是宣示或理念，而家庭政策則是告知我國正面對此項家庭問題處理和解決，但奇怪的是竟然沒有實施方案或相關配合，那豈不令人疑惑。

10. 家庭政策即是以解決或處理家庭的遭遇困境而來，但困惑的是何以在兒童局此次提出的高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫，其直指為家庭風險和問題而生，但何以這兩者之間並無任何連結或關係。在兒童局的計畫說明中無任何跡象和接觸，此舉不但令人懷疑連同屬內政部的其他相關部門都是各行其道、各自為政，那又如何期待其他單位會去善待家庭政策，或採取更積極作為。

誠然，本文所指出的這些缺點，並

不全然針對此一被仰望期盼的家庭政策是毫無可取。感到困惑的是，既然政府當向如此的用心去看待此項政策，也充分說明其出現和存在之對於國內現存的家庭問題有共同努力和用心。但遺憾的是，在實際的狀況或情形的檢視之後卻發現是一個空洞和無實的政策，何以此間有這般落差委實令人困惑與不解。眾所周知從家庭政策的擬定和構思，其內容和涵蓋應如何規劃和安排，進而此項家庭政策是要解決何種問題，可能達到何種效果，在在都值得探討和瞭解。因此在這些說明或釐清的動作未明朗之前，這項政策的出現就有著先天不足和後天的限制，並且存著結構、制度、和實務、運作各方面的侷限性和不具足。或許有人會問既然家庭政策包含範圍這麼廣泛，那又何以能用一套整合既可全面蓋括；但相對也可以理解正因為層面廣泛所以要有更明確的家庭政策來統籌和整編、歸納和調和。然而這一切卻都無法達成，也在這種困窘中預言這項政策未來命運的底線和界線。

陸、結論建言

綜觀本文最早是從現行的高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫切入，試圖去探討以現存如此多重複雜的家庭問題，到底有否對應的政策或作為出現。當然此切入點也說明兒童局的現行做法，應被視為一種有限和救急的舉止。其觀點和服務面都侷限在其業務能力和範圍的空間。然事實而言這些在兒童背後的

是一個更困難龐雜的家庭系統的問題要解決，而且這些處理的層面也非短暫和有限的層級可處理。即是如此，我們自然而然的是盼望國家有類此和相關作為出現。幸運的是，國內也正有以「家庭政策」為名的福利政策訂定，且也充滿著周詳完整思考的規劃，尤其是其貼近和反應現行社會存在的環境因素導致家庭問題叢生，這種努力和用心卻又在整個對家庭政策的檢視中，發現之間的落差和踩空。

或說用高風險家庭的課題要去檢視國家的「家庭政策」，可能不盡合理或過度期待。畢竟高風險意味著問題的緊張性和急迫性，對應一個整體政策可能有其間隙或無法切合。或許有人會認為高風險可能是一種狀況，但家庭可能是一個持續和恆久的事實，因此兩者對應之下自然有其無法聚焦和貼切的必然。但是除非我們確定「高風險家庭」不是「家庭政策」的一環，否則家庭政策自應涵蓋高風險家庭的問題處理。此等說法，確是說明倘若面對現行的家庭種種困難和遭遇，僅是由兒童局出面和提出對策，那麼其能達成的效果和目的是極為有限。更清楚的說，某種程度上這份「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」是一份超載和過分負荷的產物。

然而我們要問果真這是一份超限作為，那原本完整的家庭政策又為何在此當頭之下，未能真正發揮其作用和能力的，委實是值得商榷和思考。對此本文擬就高風險家庭關懷輔導處遇計畫與家

庭政策之間其可能產生的相互連結和影響，做下列的建議，也即是對於現行的家庭政策的可能改進或發展提出看法。

(一)高風險家庭關懷處遇計畫方面：

1.高風險家庭關懷處遇實施計畫雖有政府提出的增加經費及社會工作人員，尤其是對兒童的補助，顯然是有益本案的推動。但問題是當這些社會工作人員對高風險家庭的瞭解和掌握之後，如何去建立一套解決的模式，就是考驗此計畫是否能發揮作用。

2.高風險家庭的釐清是緊急的情況或是長中期的狀態，其所需要引進的解決方式或資源的介入是不一樣。更何況所謂的高風險家庭背後更潛伏著不同的肇因或形成的條件，這一切也將會影響到未來對應時的差異。

3.社會工作人力雖被認為介入此案的不可或缺的角色，但實質上真正能被發揮的效果有多少，其間在於倘若整個對策未能建立整合的體制，這些專案社會工作人力可能會有更大的挫折和困窘的情況產生，且這一整合的機制又將如何建立，未具提出。

4.是否引用一套個案管理的機制將現行這些高風險家庭依其情況，釐清問題的緊急性或嚴重性進而或是處理內容分由短中長期不同階段的計畫或方案去推動，而重要的是這些各種不同部門的資源如何應用在這些問題的對應上，而不是一個含混的籠統的高風險家庭的關懷處遇而已。

5.整體而言，高風險家庭的這項處

理計畫是必須回歸到現存的固有家庭政策層面和格局去思考。畢竟從問題的綜觀或鉅視都可看出這些高風險家庭的形成是政治、社會，經濟變遷或整個全球化發展的相互關連，從其不同層次的分析，更凸顯這項計畫倘未回歸到整體家庭政策或相關政策等措施是不可行。

(二)家庭政策方面：

1.對於家庭政策的考量最重要是應澄清或證明到底這是一項什麼政策，是宣示或是實質。若是宣示可能就罷，但倘若實質，其可能牽動到包括立法、行政的整體配套。可能有些認為這可能緩不濟急，但重點是沒有這些具體的作為家庭政策是有限的。

2.假如家庭政策強調是一項整合的政策，除了應去統整現有的各相關部會的政策和作為，並在建立一套整合的行政機制，包括從中央各部會之間，再到中央各地方之間，而地方的相關單位之間，都是要有一套整合政策與行政的體系。

3.家庭政策本身亦需清楚界定其所處裡的家庭問題必須就輕重緩急或關照層面的周延性做深入的討論和探討，而不是以現行的有限政策內容就能回應在其背後所深藏的各项問題的集結。

4.對於家庭政策最要緊是這想政策是否有實質的執行的可行性，且各項內容到底要有多少的配套和實施方案使其可以徹底的可行。否則光是就經濟保障是極複雜和遙遠的想像。更妄論性別平等、支持家庭、預防協助及社會包容。

每一項內容是預告著這是必須有各方面或計畫結合，否則是無法呈現其功能作用。

5.到底這項家庭政策所劃的內容是純屬全新的對策，或這些政策的內容可以現有的政府各項作為做更新或調整即可解決。若是全新的內容可能需要更大的準備工作，反之也需要就現行的相關法令或政策做應有的改善和調整。

6.對家庭政策而言可能在中央部門儘是站在規劃的高點，問題是這些政策是需要地方政府來執行。以現行地方的行政執行能力，雖能有配置社會工作人員，其與行政之間如何銜接合作，在在都是問題。當這個政策的執行面無法建構，在實質推動就會有所困難，更重要是推動整個家庭政策其財源和經費何來，尤其是對地方而言，是否有完整的解決之道，如何籌措或尋求，將攸關政策的推展。

7.乍看家庭政策是一套龐大的政策體制，因其複雜和多重也令人懷疑其如何去面對相對應的各種家庭問題，問題是若碰到這種高風險家庭時，似乎會令人困惑其是否具有彈性和靈活的應變性，同時既然本項高風險計畫以推動在先，其所建構的基本是否可能有異於家庭政策思考或改變原有的政策內容，是可藉由規劃更可行的實施方案或措施來改善。

8.從高風險家庭關懷處遇輔導計畫到家庭政策之間，是需要藉由一套整體合理的機制去做有效的執行工作，也就

是這是一個跨越本位，藉由有效合理，加上專業服務共同結合的一套處理模式。而這套模式就是從民眾或案主的問題和需求開始，去尋求可能的突破和解決的方式。否則政策歸政策，計畫是計畫，高風險家庭屬於高風險家庭，之間就是存在這諸多的斷層或脫節，導致無法發揮效能。

面對現行高風險家庭的引發或造成的新聞焦點或社會關注，也因此會有匆促的應對措施出現，必然有其出現或存在的價值。但這種過熱的焦聚則可能會讓背後更複雜的問題被忽略，連帶也造成原本應發揮功能的家庭政策喪失效果或未能發揮作用，這造成因果倒置的謬

誤。其實政府早即在家庭政策上的分析並了解到各種問題存在，其政策內容也銜接回應這些問題的而來，但矛盾的是都被急促和緊湊的高風險家庭的爭議干擾，反使原本的思考和規劃被忽略和摒棄。因此現行最重要是回歸問題的本質，而不是前述的採短暫式作為，或是新聞標題的解決，或把複雜問題現金化，如此將會使高風險家庭永無解決的可能，也讓原本的家庭政策被糟蹋和忽略，最終受害的是這些殷殷期盼解救的民眾無法得到解題甚而造成更大傷害。

（本文作者現為慈濟大學社會工作系副教授兼系所主任）

📖 參考文獻

- 梁玉方、張幼芳、喻文玫、李順德（2006）2006年4月4日。聯合報。
- 林庭瑤、林倬妃（2006）2006年4月4日。中國時報。
- 馮燕（2006）盼到孩子救命錢後。聯合報民意論壇 2006.4.5。
- 寇世菁。2006.4.17。中廣新聞網。
- 沈瓊桃等譯（2002）社會工作概論。台北學富，57~73。
- 新新聞。2006.3.16。93期。
- 顧忠華（2001）風險、社會與倫理，收錄在顧忠華主編第二現代——風險社會的出路。台北巨流，頁17~45。
- 吳明儒（2004）社會「不」安全制度——風險原則的再省思。政大學報，N36，33~62。
- 林萬億（1994）福利國家。台北巨流，313~358。
- 鄭武國譯（1999）第3條路。台北聯經，31~78。
- 林萬億（1999）邁向21世紀的後工業福利國家。社區發展，N88，27~48。
- 林志鴻、呂建德（2001）全球化與社會福利，收錄在顧忠華主編第二現代——風險社會

- 的出路。台北巨流，193～242。
- 林萬億（2003）社會資源分配的公平與正義，收錄在再造公與義的社會與理性空間論文集。台北時報，179～192。
- 朱雲鵬（2003）如何擴大贏者圈以落實社會公義，收錄在再造公與義的社會與理性空間論文集。台北時報，193～211。
- 王永慈（2005）台灣的貧窮問題：相關研究的檢視。台大社會學刊，N10，1～54。
- 孫大川（2003）失業率，做為一種倫理的反省，收錄在再造公與義的社會與理性空間論文集。台北時報，218～221。
- 張晉芬（2003）能夠照顧弱勢的政策才是好的政策，收錄在再造公與義的社會與理性空間論文集。台北時報，頁 233～2237。
- 黃武次等（2003）國內相關失業問題及其因應對策檢討專案調查報告。監察院，頁 509～566。
- 曾敏傑（2005）我國青少年勞工的失業風險與變遷。東吳社會工作學報，N13，1～44。
- 張清溪（2001）台灣失業問題與對策。自由時報。90.5.17。
- 瞿海源、蕭萬林（2005）台灣社會變遷基本調查，台灣社會意向調查，收錄在瞿海源、張笠雲合編台灣的社會問題 2005。台北巨流，522～523。
- 周玫琪（2005）失業問題：台灣失業問題的趨勢、成因、影響與相關對策的評析，收錄在瞿海源、張笠雲合編台灣的社會問題 2005。台北巨流，212～247。
- 張明永（2005）自殺行為研究，收錄在瞿海源、張笠雲合編台灣的社會問題 2005。台北巨流，482～519。
- 許雅惠（2000）家庭政策之兩難－從傳統意識形態出發。社會政策與社會工作學刊，V4N1，237～288。
- 林萬億（2002）台灣的家庭變遷與家庭政策。台大社會學刊，6，35～88。
- 蕭新煌譯（1990）現代化與家庭政策。台北巨流，213～239。
- 伊慶春（1997）家庭政策的形成？以家庭保護網絡之建立為例，收錄在謝秀芬主編爭議年代中家庭福利與家庭政策論文集。東吳大學，1～30。
- 林萬億（2005）1990 年代以來台灣社會福利政策發展的回顧與展望。社區發展，N109，12～35。
- 古允文（2004）巨靈或螳螂：全球化下的台灣社會與福利政策，收錄在張世雄等合著社會正義與全球化。台北殷海光基金會，37～66。
- 王順民（2001a）有關高失業率現象的社會福利觀點解讀，收錄在王順民著社會福利析論。台北洪葉，446～448。

- 李明政等（2004）訪蔡漢賢教授談社會福利，收錄在李瑞金主編蔡漢賢教授及其社會福利觀。台北松慧。159~282。
- 王順民（2001b）望春風裡補破網：透視新政府的社會福利施為與人民生活困境，收錄在王順民著社會福利析論。台北洪葉，97~114。
- 詹火生（2001）台灣社會福利發展的政治、經濟、社會、環境的分析，收錄在詹火生、古允文主編社會福利政策的新思維。台北厚生基金會，21~30。
- 古允文（2001）不確定的年代~走在鋼索上的國際社會福利發展，收錄在詹火生、古允文主編社會福利政策的新思維。台北厚生基金會，3~20。
- 古允文等（1999）「邁向 21 世紀社會福利白皮書」初稿規劃結案報告。台北內政部，4~14。
- 黃煌雄等（2002）我國社會福利總體檢調查報告。監察院，190~199。
- 行政院新聞稿。2006 年 4 月 3 日。「大人做得好，孩子才是寶」。
- 行政院施政方針報告。2006 年 2 月 21 日。
- 高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫。兒童局（2006）。
- 行政院新聞稿。2006 年 3 月 31 日。「落實兒少保護責任通報，高風險家庭篩檢及獎勵考核座談會」。
- 人力資源調查統計結果。行政院主計處。2006 年 3 月。
- 95 年 3 月人力資源調查統計結果。行政院主計處。2006 年 3 月。
- 行政院原住民委員會原住民就業狀況調查報告。2006 年 1 月 27 日。
- 家庭政策。行政院。2004 年 10 月。
- 民生主義現階段社會政策。行政院。1965。
- 憲法。1947。
- 憲法增修條文第 10 條。2000。
- 凝聚共識、前瞻規劃、開啓福利新年代。社區發展季刊，67，1~4。1994 年 9 月。
- 全國社會福利會議簡要結論。內政部社會司。社區發展季刊，67，323~331。1994 年 9 月。
- 全國社會福利會議總結報告。內政部社會司。2002。
- 社會福利政策綱領。行政院 2004。
- 社會福利政策綱領。行政院 1994。