



# 澳洲兒童保護服務：經驗與啟示

葉肅科

## 壹、前言

根據澳洲的最新調查報告資料（AIHW, 2016）顯示：在澳洲，35 位兒童當中，即有一位接受兒童保護服務。其中，有 57,861 位兒童係基於照顧與保護令之執行。在接受兒童保護服務的孩子中，原住民兒童幾乎是非原住民兒童的 7 倍。在兒童虐待被證實的案例中，情緒虐待是最常見的類型。在兒童虐待被證實的案例中，來自較低社經地位家庭背景或地區的兒童是更可能成為兒童虐待證實的對象。自 2010-11 年以來，兒虐證實、基於照顧與保護令之執行，以及家外照顧的兒童比率增加。在家外照顧的兒童中，10 位兒童中即有 9 位是親戚/親屬照顧或寄養照顧。在寄養照顧家戶中，約有一半（52%）的兒童是被安置在有多位兒童的家庭中。

根據我國的《社會工作辭典》之說法，所謂的保護性服務（protective services），係指藉由個人或社區之努力，去保護兒童、少年、婦女等對象，使其免於受到各種形式及程度的傷害，以維護其權益。據

此，任何個人、機構或社會行為之結果，會剝奪上述對象的身心正常發展者，都屬於保護性服務的範圍。最初，保護性服務的範圍主要包括：兒童與少年的身體虐待、性虐待、精神虐待與嚴重疏忽等事件之預防與處遇措施。晚近，由於婦女權益的日益受到重視，保護性服務的對象已逐步擴及並包含遭受家庭暴力的婦女。在我國，「兒童及少年福利權益保障法」、「兒童及少年性交易防制條例」、「性侵害犯罪防治法」，以及「家庭暴力防治法」等法規，均為保護性服務的涵蓋對象提供法源基礎（蔡漢賢主編，2000: 384）。

兒童保護服務工作開始引起社會與政治關注，以免他們遭受照顧者之虐待或疏忽情事的發生，可說是相當晚近的現象。在澳洲，自早期殖民時代以來，即有某種形式的兒童保護服務。當時，被虐待與遭遺棄的兒童會寄養於核准的家庭裡或安置在志願團體所經營的孤兒院中（Tomison, 2001）。然而，整個 19 世紀的大部分時間，兒童照顧供給的確立或制定僅在滿足遭遺棄或「非婚生」（illegitimate）兒童之父母

因被看作社會不適當而有的需求。因此，在當時的照顧供給概念中，透過兒童保護以免於其父母或照顧者之虐待或疏忽的想法是不存在的（Liddell, 1993）。在澳洲殖民政府看來，兒童是父母的財產，父母有權利依其認為適當的方式來對待子女。當時，在西方社會裡，保護兒童以免於遭受其父母或照顧者之虐待或疏忽的想法，可說甚少引起關注，也少有特殊的政策制定（Fogarty, 2008）。

隨著展望某個國家與「他山之石可以攻錯」的經驗借鏡或啟示之趨勢發展，跨國比較似乎更常出現在現今的學術文獻中。為了審視兒童保護服務的重要議題、制訂可施行政策，以及分析兒童保護服務發展的架構，我們實有必要從跨國比較與歷史發展觀點去瞭解澳洲的整體兒童保護服務環境。為了便於我們對澳洲兒童保護服務之論述，本文先從跨國比較觀點去介紹美國、英國與澳洲的兩波兒童拯救運動之發展。其次，我們從歷史發展的角度來探討澳洲兒童保護服務工作的發展。最後，本文則試圖摘要出澳洲兒童保護服務的主要特色，以及澳洲兒童保護服務經驗可能提供給臺灣的某些借鏡或啟示。

## 貳、國際兒童保護服務發展：跨國比較

雖然在有法律保護兒童免於遭到虐待或疏忽之前，兒童虐待即已發生，但是，19世紀的西方社會特別具有兒童虐待的特徵（National Society for the Prevention of

Cruelty to Children, NSPCC, 2000），當時的作家，例如：英國的小說家狄更斯（Charles Dickens, 1812-1870）即描繪了此一事實。19世紀晚期，第一次兒童保護服務表明以立法強制介入來保護兒童免於被虐待與疏忽正式出現。最初，它致力採取的是慈善與博愛的形式（Jeffreys and Stevenson, 1996）。這往往指涉的即是第一波兒童拯救運動，而美國與英國的兒童保護服務發展有助於讓澳洲的變遷成為可能：

### 一、「第一波」兒童拯救運動

1870年代，在美國，眾所周知的瑪莉·艾倫·麥克科馬可（Mary Ellen McCormack）的案例普遍被認為是立法以保護兒童免於被照顧者虐待之催化劑。瑪莉·艾倫·麥克科馬可是一位10歲大的小女孩，家住紐約，被其養母持續的施以身體虐待。當時，因為沒有法律可保護兒童免於遭受殘酷暴力行為，所以，美國動物虐待防治協會（the American Society for the Prevention of Cruelty to Animals）乃出面給予援助。它將此一案例告向法院的理由是：瑪莉·艾倫是「人類動物」（human animal），因此，它有保護該動物相提並論的權利與資格。該案例判決將瑪莉·艾倫安置在孤兒院裡，而她的照顧監護者則被監禁入獄。不久之後，這也促使紐約兒虐防治協會（the New York Society for the Prevention of Cruelty to Children, NYSPCC）在1874年12月的成立，該協會是全球第一個兒童保護機構（NSPCC, 2000; NYSPCC, 2000）。紐約兒虐防治協會

的創立也帶來美國的兒童保護立法，以及少年法庭的設立（Fogarty, 2008）。

在英國，有關從兒童的父母手中取得其保護權出現相當大的抗拒，因為這被視為是對家庭私領域的干涉或「介入」（interfering）。因此，特殊的兒童保護法也被看作是對家庭的一種侵入或侵犯（Fogarty, 2008）。話雖如此，但英國兒童保護之出現是在英國利物浦商人湯姆斯·阿格紐於 1881 年參訪美國的紐約兒虐防治協會之組織工作後的事（NSPCC, 2000）。1882 年，阿格紐回到英國，由於受到紐約兒虐防治協會的啓發，乃想創立英國的第一個保護服務組織；1883 年，利物浦兒虐防治協會（the Liverpool Society for the Prevention of Cruelty to Children）正式成立。1884 年，倫敦兒虐防治協會（the London Society for the Prevention of Cruelty to Children）成立，這等於是為它開了路。1889 年，該協會易名為英國全國兒虐防治協會（the British National Society for the Prevention of Cruelty to Children, NSPCC），並擴大其組織章程範圍以包含所有居住在英國的兒童。同年，經過英國全國兒虐防治協會的遊說努力，兒虐防治法案（the Prevention of Cruelty to Children Act）通過，亦即眾所周知的「兒童憲章」（Children's Charter）。此一法案讓協會可首次介入保護兒童，以免他們被其父母虐待或疏忽。先前，由於兒童總是被父母視為自己的所有權，因此，這也讓他們認為父母有權利以任何合適的方式來對待其子女。

在澳洲，19 世紀的兒童保護是循著美國與英國的類似路徑在發展。兒童虐待議題日益引起社會大眾的覺醒，帶來非政府部門與志願的兒童保護協會之成立。其中，有部分係源自美國與英國的非政府部門與志願的兒童保護協會之成立的倣效。1890 年，澳洲新南威爾斯的兒虐防治協會（the New South Wales Society for the Prevention of Cruelty to Children, NSWSPCC）成立；1894 年，維多利亞的兒虐防治協會（the Victorian Society for the Prevention of Cruelty to Children, VSPCC）籌設；1906 年，西澳的兒童保護協會（the Western Australian Children's Protection Society, CPSWA）設立（Liddell, 1993; Scott and Swain, 2002）。以英國全國兒虐防治協會作為倣效，這些協會負責調查與報告兒童虐待與疏忽事件，這樣的授權一直持續到 20 世紀（Children's Protection Society, 2003; Jeffreys and Stevenson, 1996; Scott and Swain, 2002）。在兒童保護工作的早期形式之執行上，這些機構的發展強化了非政府部門的角色（Tomison, 2001）。

到了 19 世紀結束前，澳洲大多數的州也已設立兒童法庭（Children's Courts），並且立法保護兒童免於更「明顯的」（obvious）兒虐形式，例如：嚴重的生理虐待（Tomison, 2001）。對於遭遺棄或被虐待的兒童，「寄養」（Boarding out）於核准的家庭甚過機構照顧變成一種被認為較好的選擇（Liddell, 1993）。1901 年，儘管澳洲聯邦政府成立，但是，兒童保護服務的供給仍然是州政府的責任。它所確保的是：每一

個州與領地政府均有其獨特的兒童保護回應方式。州與領地政府擔負兒童保護職責的持續性即意味著：在整個 20 世紀至今天，每個州與領地間的立法與實務已多少有些不同。

## 二、「第二波」兒童拯救運動

1960 年代早期，兒童保護風貌有了明顯的改變，即是所謂的「第二波」(second wave) 兒童拯救運動。1960 年代早期，現代的專業關注是由研究所促進；其中，最著名的是由亨利·肯培博士 (Dr Henry Kempe) 所領導的美國研究 (Fogarty, 2008)。肯培、希爾佛曼、史地利、竺積木樂與希爾佛 (Kempe et al., 1962) 創造「被打兒童徵候群」(battered-child syndrome) 一詞以描繪遭照顧者的生理虐待而造成的生理傷害之證據。學者們認為：「被打兒童徵候群」是造成 3 歲以下兒童死亡與童年障礙或失能的一個重要原因 (Lonne et al., 2009)。

與 19 世紀原有的「第一波」(first wave) 發展不同的是：「第二波」兒童拯救運動的議題是由醫療專業者而非殘存者與社區團體所確認，他們不僅將議題專業化，也讓社會大眾開始關注它 (Lonne et al., 2009)。此類的研究引起重要媒體的關注，有助於增進社會大眾對於兒童保護議題的覺醒。許多研究者認為：在整個 1960 年代，媒體所報導的程度或範圍可說與研究本身一樣的重要 (Tomison, 2001)。在美國，兒童保護取向很快就有戲劇性的變遷。在短短的數年內，所有的美國 50 州均有重要的立

法變遷，開始配置專業職員以執行兒童保護服務。到了 1960 年代晚期，強制通報法之制定要求：所有衛生暨福利專業者需向政府機關通報有關嫌疑的與實際的兒童虐待與疏忽案例。當時，所有的美國 50 州也都開始採行 (Fogarty, 2008; Lonne et al., 2009)。

20 世紀前半葉，澳洲的兒童福利並沒有明顯的大變遷。機構式照顧再度出現，並成爲一種家外照顧甚過寄養家庭的一種偏好選擇方法。然而，到了 1950 年代，有關這些機構的生活標準之擔心乃造成朝向更小團體照顧的轉變 (Liddell, 1993)。雖然政府機構與志願團體持續的推展其工作，尤其指向被疏忽的兒童，但在 20 世紀前半葉，一般社會大眾與政府對兒童保護並不關心 (Fogarty, 2008)。

在澳洲，也曾經出現類似的研究。吳爾菲與馬克斯威爾 (Wurfel and Maxwell, 1965) 的著作即在阿德雷德的兒童醫院 (the Adelaide Children's Hospital) 中，針對 18 個家庭的 26 位受虐兒童進行調查。拜里斯托克 (Bialestock, 1966) 則調查了 289 名被疏忽的嬰兒，他們是經許可而住進收容中心的嬰兒。這個研究與肯培及其同事 (Kempe et al., 1962) 的研究也引起大眾媒體與社會大眾對於兒童虐待議題的論辯，它也對州政府應擔負更多責任帶來愈來愈大的壓力。整個 1960 年代，每個州都成立了福利部門 (維多利亞州除外)。不久之後，澳洲的各州與領地均轉向以政府爲基礎的兒童保護取向發展。在維多利亞州，兒童保護調查持續的由警察與兒童保

護協會 (the Children's Protection Society) 來執行 (Fogarty, 2008)。1960 年代的兒童虐待效應之新研究與其後引起媒體的關注均有助於增進兒童保護事務的公眾與政治覺醒，並且針對未來數十年的政府發展取向也帶來持續的論辯與不同的變遷。

## 參、澳洲兒童保護服務：歷史發展

1970 年代，在形成重要的政治辯論之後，來自美國的影響力也造成澳洲大多數州的兒童虐待與疏忽的強制通報法之通過。1974 年，塔斯馬尼亞是第一個採行強制通報法的州；1975 年，南澳接續採行；1977 年，新南威爾斯正式採行；1980 年，昆士蘭也開始採行強制通報法。迄今，澳洲全國各州均有某種形式的強制通報法 (Matthews and Scott, 2014)。

### 一、1970 年代至 1980 年代

接續的 20 年，澳洲的州政府持續的發展與精進體系以調查和處理兒童虐待與疏忽事件。1970 年代至 1980 年代，家外照顧的去機構化過程持續的進行著，因為不變的規劃變成一種大眾化、受歡迎的通俗原則 (Liddell, 1993)。對於大多數的兒童保護部門來說，將兒童歸返其原生家庭中、寄養照顧或較小的團體照顧似乎變成它們認為較好的選擇。

1970 年代至 1980 年代，重要的社會變遷，尤其是與家庭結構相關的變遷是此一時期的主要特徵。新的家庭形式之出現

，明顯不同於過去的傳統家庭結構。它們包括：更多的單親家庭，以及父母離婚或再婚的家庭。這等於擴大了兒童福利體系的家庭範圍，也增加了提供兒童保護服務給被認為有被虐待或遭疏忽風險的兒童之複雜性 (Liddell, 1993)。在該時期的整個階段，有關虐待與疏忽的構成定義也大大的被擴展開來。到了 1980 晚期，每一州的虐待與疏忽定義都包括：情緒虐待、疏忽、性虐待與生理虐待。兒童虐待與疏忽的關注焦點轉而超越只包含幼童，進而包括 18 歲的所有年輕人 (Lonne et al., 2009)。

1980 年代，維多利亞州發生了兒童保護實務上的最大變遷。到了 1980 年代中期，維多利亞兒童保護協會 (the Victorian Children's Protection Society) 無法取得充分的資金以滿足日益增加的兒童保護服務需求 (Scott and Swain, 2002)。因此，維多利亞州乃進行兒童保護的檢討，並在 1985 年，州政府接管了法定兒童保護服務的供給。政府並非投資於 24 小時的服務，而是選擇延續採行一種雙軌的兒童保護模型。其中，警察所回應的案例是由於缺乏資源或需要超時介入的、法定兒童保護服務無法回應的案例。兒童保護服務與警察擔負的兒童保護之結合，即構成眾所周知的雙軌體系 (Liddell, 2001)。1994 年，隨著雙軌體系的廢除，佛家替與沙吉安特 (Fogarty and Sargeant, 1989) 所進行的法定兒童保護服務訪視即擔負起兒童虐待與疏忽調查的完全責任。同時，它也與維多利亞州的強制通報法之採行同步。

## 二、1990 年代

1980 年代晚期至 1990 年代，雖然每一州的兒童保護服務發展還是有所不同，但對於兒童虐待與疏忽，大部分的州均轉向「專業化的」(professionalise) 處遇方式回應。這也造成專業決策的援助、指引與查核之普遍採用，而它們又可作為兒童虐待風險的評估 (Holzer and Bromfield, 2008)。基本上，當兒童虐待與疏忽發生、進一步的引發傷害風險，以及涉及是否該將兒童從原生家庭中轉移時，這些援助可幫助兒童保護工作者做決定。當我們將關注焦點擺在專業化的兒童保護服務時，會讓我們看到：對於兒童虐待與疏忽，大多數的州均轉而採取一種更尊重法律的取向。

1990 年代初期，在維多利亞州，正如其他行政轄區一樣，圍繞兒童死亡的媒體關注激發了公眾支持，並帶來兒童保護領域的重大立法變遷。在一種尊重法律的架構下，兒童保護工作明顯變成將關注焦點擺在對所謂的兒童虐待與疏忽的立法回應之制定，並且決定虐待或疏忽是否夠嚴重到有保護介入的需要 (Tomison, 2001)。這樣的取向意味著：對於兒童保護工作者來說，調查與行政工作確實花費相當數量的時間。政府對於兒童保護與非政府家庭支持服務的資助也明顯減少，這意味著：對於遭遇社會問題之苦的家庭支持是有限的 (Tomison, 2001)。對於有虐待與疏忽風險的家庭來說，兒童保護體系變成唯一的接觸點，它也使得政府部門愈來愈難以滿足

需要。

到了 1990 年代晚期，所有澳洲各州與領地的兒童保護服務均發現：它難以克服高數量的疑似兒童虐待與疏忽之通報案例。法律/法院的取向被批評為針對不需調查的低風險家庭，同時，它也讓某些高風險家庭因為遭到嚴重打擊而趨於崩解 (Lonne et al., 2009)。

## 三、21 世紀肇始

21 世紀肇始，兒童保護取向認知到：更寬廣的兒童與家庭福利體系在家庭支持和兒童虐待與疏忽的預防上扮演著重要的角色。此時，它讓政府與兒童保護服務均試圖尋求另類或替代的解決之道。在澳洲，大多數的州與領地所採用的是新兒童保護與家庭支持模型 (Bromfield and Holzer, 2008)。在法定的兒童保護服務與家庭支持服務之間，新兒童保護模型試圖取得一種平衡。在這些模型之下，法定的兒童保護服務不再以體系為目的，而是變成服務兒童及其家庭的整體福利體系中的一個面向 (Bromfield and Holzer, 2008)。

為了評估家庭需求，這已造成兒童保護服務與家庭支持服務更通力的運作。在與其他家庭福利服務更通力合作的情況下，當回應疑似兒童虐待與疏忽的通報時，兒童保護工作者也有了更多的選擇。這使得工作者可更適切地回應家庭感知的需求，而非橫跨實際的兒童虐待與疏忽風險的廣泛評估 (Tomison, 2001)。譬如說，對於實際兒童虐待與疏忽風險低的，較少涉及非政府機構的強制性評估過程之個

案，可安排並提供其家庭的一般支持。這些取向的目標在於：降低有負面或創傷經驗的家庭能免於不適當的或不必要的調查之風險。

#### 四、2010 年代

目前，在澳洲，各州與領地的兒童保護體系依然存有差異。然而，在大多數的州與領地裡，兒童保護服務是人群服務中更廣泛部門的一環。儘管更大的關注焦點已擺在預防上，並對有兒童虐待與疏忽風險的家庭提供家庭支持服務，但是，每一州與領地的法定兒童保護服務則持續的爲了滿足要求而奮鬥 (Holzer and Bromfield, 2008)。愈來愈普遍被接受的想法認爲：將公共衛生模型應用在兒童保護上，可能有助於減輕兒童保護部門的負擔，並將更好的成果分享給兒童與家庭 (Council of Australian Governments, 2009)。

公共衛生模型不僅提供一種參考架構，也擴大服務的連續光譜。其中，預防性的介入乃被歸類爲：初級預防、次級預防與三級預防。在公共衛生模型取向上，初級預防的優先重點是擺在讓所有家庭都有普遍的服務，例如：醫療與教育可資使用。次級預防介入在提供給被認爲有兒童虐待風險的家庭，而三級預防的兒童保護服務則被認爲是針對有兒童虐待與疏忽發

生之家庭的一種最後手段 (CFCA, 2014)。將公共衛生模型應用於兒童虐待與疏忽的取向是一種鼓勵服務輸送的取向，因爲它的關注焦點是擺在兒童虐待與疏忽的預防上。相對的，這有別於將關注焦點擺在既已發生的兒童虐待與疏忽的服務上 (O'Donnell et al., 2008; Scott, 2006)。

#### 肆、兒童保護服務工作：澳洲經驗，臺灣啓示

根據衛生福利部保護服務司 (2016) 的統計資料顯示：臺灣的臺灣兒童少年保護通報合計件數從 2009 年的 21,449 件，增加到 2012 年的 35,823 件，再上升至 2015 年的 53,860 件；其中，責任通報件數從 2009 年的 13,994 件，增加到 2012 年的 29,996 件，再上升至 2015 年的 44,383 件；一般通報件數從 2009 年的 7,455 件，減少到 2012 年的 5,827 件，再持續上升至 2015 年的 9,477 件。如果從兒童少年保護通報人數來看，則可發現：通報人數從 2009 年的 19,928 人，增加到 2012 年的 31,917 人，再上升至 2015 年的 42,822 人；受理案件人數則從 2009 年的 19,841 人，增加到 2012 年的 29,268 人，再上升至 2015 年的 41,512 人 (參見表 1)。

表 1 2009-2016 年臺灣兒童少年保護通報及個案數

年別	合計件數	責任通報	一般通報	通報人數	受理案件人數
2009	21,449	13,994	7,455	19,928	19,841
2010	30,791	22,213	8,578	27,459	26,550

2011	28,955	21,115	7,840	30,197	26,573
2012	35,823	29,996	5,827	31,917	29,268
2013	34,545	30,753	3,792	31,102	25,971
2014	49,881	40,220	9,661	39,352	37,357
2015	53,860	44,383	9,477	42,822	41,512
2016Q1	12,223	9,950	2,273	9,511	9,242
2016Q2	16,027	13,380	2,647	12,166	11,907

資料來源：整理自衛生福利部保護服務司，(2016)，〈兒童少年保護通報及個案數〉，  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f\\_list\\_no=806&fod\\_list\\_no=4624](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f_list_no=806&fod_list_no=4624)，搜尋時間：1050929。

如果從 2009-2016 年臺灣兒童少年保護通報來源件數來看，責任通報中，2009-2010 年，以社工人員的通報件數最多，分別為 4,600 件與 6,378 件；2011 年迄今，以教育人員為最多，從 2011 年的 6,971 件增加到 2015 年的 17,636 件。值得注意的是：責任通報中，警察的通報件數從 2009 年的 2,463 件增加到 2015 年的 11,853 件。在一般通報件數中，從

2009-2014 年，均以父或母的通報件數為最多，但是，到了 2015 年，則以案主主動求助的件數為最多；從 2009-2016 年，鄰居及社會人士通報的件數均高於親友通報的件數（參見表 2）。底下，我們將試圖摘要出澳洲兒童保護服務的主要特色，並且提出澳洲兒童保護服務經驗可供臺灣兒童保護服務體系建構的某些借鏡或啟示。

表 2 2009-2016 年臺灣兒童少年保護一般通報件數

年別	合計件數	父或母	親友	案主主動求助	鄰居及社會人士	其他
2009	7,455	2,197	1,198	1,030	2,170	860
2010	8,578	2,761	1,482	1,331	2,561	443
2011	7,840	3,004	1,316	1,087	2,008	425
2012	5,827	2,302	1,118	860	1,293	254
2013	3,792	1,687	597	512	866	130
2014	9,661	2,504	1,275	2,480	2,162	1,240
2015	9,477	2,198	1,180	2,660	2,025	1,414
2016Q1	2,273	503	238	663	532	337
2016Q2	2,647	616	291	917	479	344

資料來源：整理自衛生福利部保護服務司，(2016)，〈兒童少年保護通報及個案數〉，  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f\\_list\\_no=806&fod\\_list\\_no=4624](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f_list_no=806&fod_list_no=4624)，搜尋時間：1050929。

## 一、澳洲兒童保護服務的特色

在澳洲，法定的兒童保護服務是州與領地政府之責任。每一個州與領地部門負責兒童保護服務，提供援助給現在是或正陷入風險中、被受虐、受疏忽或其他被傷害，或父母無能力以提供適切照顧或保護的易受傷害之弱勢兒童。在澳洲，兒童及少年是被界定為年齡低於 18 歲者。這包括轄區內未出生的兒童，他們也包含在兒童保護法的適用範圍內。

澳洲兒童可獲得一種結合式的兒童保護服務，包括：調查、照顧與保護令，以及家外照顧。如果有充分的理由讓我們相信：兒童已遭受，或現在正陷入被虐待、受疏忽或遭傷害之風險，則調查即可能導致證實。澳洲的家庭與社區服務部（Department of Family and Community Services, DFCS）是社區服務的政府主管機關，主要致力於提升兒童與青少年的安全福利，以強化家庭與社區之功能。該部門努力讓兒童與青少年免於傷害，並且設法照顧無法與家人同住的兒童與青少年。據此，澳洲的兒童保護服務至少具有五個主要特色（AIHW, 2015a: 105-106; 2015b: 1-12）：

### （一）社區夥伴關係之建構

澳洲的家庭與社區服務部之服務多半係藉由社區夥伴關係（非政府組織或非營利組織）的建構來提供，核心服務包括：保護與照顧兒少並提供家庭支持；提供與資助安養等相關服務；控管與核發幼托機

構證照並監督其營運狀況；資助與控管收出養服務；資助街友服務；以及整合自然災害的基本福利與重建需求等。

### （二）強調預防與早療服務

澳洲政府所提供的預防、早療兒童保護服務包括：提供父母教養資源、支持協助高風險家庭個案、資助與支持青少年自我發展服務、資助與核發幼托機構證照、支持社區參與服務以避免社區隔離、支持藥酒癮家庭的兒少服務、提供與資助疑似受暴家庭或解組家庭的服務、資助與協助受暴婦幼、資助與提供住宅給有淪為街友之可能的高風險個人與家庭，也包括受自然災害影響的中長程服務。

### （三）訴諸照顧與保護令之執行

在澳洲，兒童保護服務可能訴諸照顧與保護令之執行，包括：疑似兒童虐待與疏忽案件的評估與調查、受虐／疏忽兒少的處遇等。2013-2014 年期間，0-14 歲兒童中，因為通報而被證實的比率是每千名兒童有 8.3 人，而 15-17 歲兒童則為每千名兒童有 3.5 人。在實際的虐待案件中，情緒虐待是最普遍的類型；0-14 歲兒童占 40%，而 15-17 歲兒童則占 34%。截至 2014 年 6 月 30 日，0-14 歲兒童基於照顧與保護令的比率是每千名兒童有 8.8 人，而 15-17 歲兒童基於照顧與保護令的比率則為每千名兒童有 8.1 人。對於大多數的兒童來說，保護服務係基於最後終決、判決的監護權或保護令。

#### (四) 提供家外照顧相關服務

在澳洲，政府部門所提供的家外照顧相關服務包括：協助原生家庭重建照顧能力與權利、安養或領養服務、維繫受家外安置的兒少與原生家庭和社區間之關係。截至 2014 年 6 月 30 日，0-14 歲兒童基於家外照顧的比率是每千名兒童有 8.3 人，而 15-17 歲兒童基於家外照顧的比率則為每千名兒童有 7.3 人。對於大多數家外照顧的兒童而言，保護服務係屬於親戚/親屬照顧。

#### (五) 備有成效評估研究中心

除了上述的四個特色之外，澳洲兒童保護服務的另一個特色是：備有「成效評估研究中心」。它主要負責評估兒少保護、早期療育方案，以及家外安置照顧服務等相關業務。對於兒童保護服務工作來說，備有「成效評估研究中心」將有利於澳洲實施兒童保護服務的最佳實務（best practice）。

## 二、兒童保護服務體系：澳洲經驗，臺灣啟示

在澳洲，有關兒童及少年的保護，許多政府與非政府組織均分擔了照顧的共同責任。各部門負責兒童保護的調查、程序，以及兒童保護個案管理的監督。有關兒童及其家庭的援助，主要是透過一系列的服務供給或轉介而提供給他們。2013-14 年，兒童保護與居家外照顧服務的全國定期支出約 330 億澳元。換言之，從 2012-13 年

以來，它的實際增加額為 7,780 萬澳元（SCRGSP, 2015）。在整個澳洲，兒童保護服務體系的廣泛過程是類似的。底下的論述，是我們審視澳洲兒童保護服務經驗後的省思，當可作為臺灣建構兒童保護服務體系之借鏡或啟示（蔡漢賢主編，2000: 384；衛生福利部保護服務司，2016；AIHW, 2015a, 2015b）：

#### (一) 兒童保護開案過程的循序漸進

關於臺灣兒少保護方案缺乏定位指標的問題，涉及四個根本原因。首先，誠如郭登聰（2006）所指出：當前，「高風險家庭」的界定不清，未能依據風險高低漸次的排定各種層次或等級。因此，可能讓第一線的社工員或相關專業服務者產生困擾與挫折。其次，某些被疏忽或潛在受虐危機之兒少在難以明確判斷的情況下，會被排除於「兒少保護家庭處遇計畫」之外，因而進入不同的處遇服務模式中。第三，「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」與「兒少保護家庭處遇計畫」兩個方案的行政通報窗口不同，而且缺乏嚴格的分案機制。所以，可能形成某些方案同時開案或均不開案的情況。第四個要因則是：由於兩方案的法源與強制力各有不同，因此，即可能發生嚴重個案被輕忽而處遇不足的情況（張素梅，2009：3）。

對於需要保護的兒童，可透過許多管道或來源，而與負責兒童保護的部門聯繫或接觸。因此，兒童關懷通報可由許多人來進行，包括：社區成員、專業人員（例如：警察、教育人員或健康從業人員）、組

織、兒童本身、其父母或其他親戚。這些通報可能與虐待或疏忽相關，或與更廣泛的家庭事務，例如：經濟問題或社會孤立有關。在澳洲，兒童保護方式優於臺灣之處在於：開案過程多半循序漸進，兒童保護的開案服務也會跨越各州與領地區域以審查新通報的案件，並決定是否需要採取進一步的行動。在各州與領地區域內，由於介入的確切門檻並不相同，因此，這可能造成各州與領地區域在回應初期通報上的差異。一般來說，被認定為需要進一步採取行動的通報往往會被歸類為「家庭支持議題」(family support issue) 或「兒童保護通報」(child protection notification)。被歸類為需要家庭支持性服務的通報會被進一步的覆審再調查，並且可能轉介予支持服務。目前，澳洲所蒐集的全國兒童保護資料並不包含那些通報資料，因此，也就不會被歸類為兒童保護通報。

## (二) 兒童保護法定過程強調三個程序

在臺灣，雖然兒少遭受虐待案件的處置包括：調查評估、緊急安置、家庭維繫服務、家庭重整服務，以及家庭處遇計畫，但是，兒童保護法定過程僅概分為兩種：通報與通報後。在通報行動上，由於兒少的在校時間長，教育人員往往是最先得知兒少遭到受虐情形的專業人員。因此，學校的通報是兒少保護工作中的重要一環。教育人員在知悉兒少遭受虐待後，應立即向直轄市、縣（市）主管機關的社政單位通報，最遲不得超過 24 小時。在通報後的行動上，家庭暴力防治中心應在 24 小時內

展開調查，並且主動的與兒少或家長聯繫。如果有調查的需要時，也會聯繫通報者。當然，學校也可與通報單位進行聯繫，以利後續的準備工作，例如：協助安排校訪（何祐寧等，2008：16-21）。

在澳洲，兒童保護法定過程強調的是三個關鍵程序：通報、調查與證實。透過兒童保護通報之評估，以決定是否需要調查？轉介支持服務是否更適當？甚或是不需要進一步採取保護行動？調查的目的在於：獲取更多有關通報對象之兒童與少年的更詳細資訊，並且決定通報到底是「被證實的」(substantiated) 或「未被證實的」(not substantiated)。證實的結果顯示：我們有充分的理由相信兒童已受到、正受到或可能受到虐待、疏忽或其他形式的傷害。然後，相關部門也將試圖透過適當層級的持續介入以確保兒童的安全，包括提供兒童與家庭的支持服務。

從各州或領地的角度來看，提供評估兒童保護通報模型的政策是相當不同的。譬如說，在某些州或領地，所有向主管機關接觸有關兒童關懷的事務（與兒童保護通報）都被認為是一種通報。然而，在其他的州或領地，開頭通報會加以評估。在開頭通報與證實之間，會針對普遍被歸類為調查的案件進行許多活動。活動特性的進行不同，關鍵取決於開頭通報是否以某種方式進行審查或評估。什麼是證實門檻？各州與領地各有不同。有些州與領地會將對於兒童有傷害或有傷害的風險作為證據，其他的州與領地則將父母的行動或造成傷害的意外事件作為證據。就兒童的

傷害來說，澳洲兒童保護法定過程所凸顯的是：在許多的州與領地，兒童保護體系的關注焦點已從父母的行動轉向對兒童造成影響的結果之論定。

### (三) 提供或轉介予家庭支持服務方案

在臺灣，由於高風險家庭服務方案屬於預防性服務，並無公權力可強制介入案家，因此，政府並未訂定相關人士未予以轉介之罰則。然而，爲了預防兒少受虐、家長攜子自殺等悲劇的一再發生，期望各專業人員與社區民眾皆能主動協助或轉介高風險家庭。據此，在轉介方式上，學校可填寫「高風險家庭評估表」，並傳真至各縣市社會局（處）高風險家庭服務之受案窗口；通報時，除了勾選高風險家庭評估內容外，也需在案情簡述的欄位中詳細填寫：1. 家庭遭遇危機的實際狀況；2. 兒少未獲適當照顧之情況，以利社工員更有效的介入與協助（何祐寧等，2008：52）。至於在兒少遭虐待案件的處置上，提供家庭支持服務方案包括：家庭維繫服務、家庭重整服務與家庭處遇計畫。家庭維繫服務是指：當兒少受虐事件經過調查與評估成案後，該兒少保護個案仍可安全生活在原生家庭的處遇模式。家庭重整服務：兒童少年受虐事件經調查評估成案後，該兒童少年保護個案繼續生活於原生家庭之危機程度較高，則依法安置兒童及少年於寄養家庭或安置機構的處遇模式不管是採用家庭維繫服務模式或家庭重整服務模式，依照兒童及少年福利法第 43 條規定：主管機構應針對兒少保護個案提出家庭處遇計畫

（臺灣社會工作專業人員協會，2006）。

在澳洲，家庭支持服務方案的提供或轉介多半係針對需要家外照顧的兒少，尤其是弱勢族群的澳洲原住民兒少。雖然家外照顧被認爲是兒童保護服務介入的最後手段，但是，當前的兒童保護政策依然強調盡可能的讓兒童留在原生家庭中。對於需要被安置的家外照顧兒童，保護政策也要設法讓兒童與其原生家庭團聚。如果將兒童帶離其原生家庭是必要的，那麼，更大的家庭或社區內部的安置被認爲是較好的。對於澳洲原住民與托勒斯海峽島民的兒童（Aboriginal and Torres Strait Islander children）來說，這特別是應該被關注的案例。在兒童保護過程的任何時間點上，兒童及其家庭可以被轉介予家庭支持服務。家庭支持服務方案包括：尋求防止家庭反功能與兒童虐待事件之發生；提供家庭處遇、支持與建議；以及協助最弱勢或高風險家庭的更密集性方案計畫（COAG, 2009）。家庭支持服務可用來取代法定的兒童保護服務，或補充法定兒童保護回應的不足。主要的範例包括：親職與家務技巧之發展；治療照顧；以及家庭團聚服務。

### (四) 各州或領地的兒童保護政策與實務間存有某些差異

近年來，臺灣社會持續出現某些新興社會現象與議題，包括：因勞動市場變動而產生較高青年失業率與中高齡的失業議題；外籍配偶與新臺灣之子的社會適應與服務供給議題；社會中不斷出現新貧所衍生的世代貧窮議題；以及兒童受虐，甚至

致死之案件。這些案件都再再提醒我們：社會中存在著困苦與弱勢家庭，而它們又是極需協助之家庭的兒童及少年（邱方晞，2010：2）。在臺灣，家庭福利的內涵概可歸納成六種家庭教育兒童福利服務，包括：經濟協助、拖育與照顧服務、安置教養、親職教育、社會支持與空間需求（謝秀芬，2005）。在此，「弱勢」是一個統稱，最常見的概念性定義則指涉缺乏社會競爭力之群體。然而，其操作性定義將隨著時空背景或政策性質而有差異，並凸顯出社會階層間的差異性與需求性。其實，這兩者間往往是名稱上的差異，甚至僅是不同階段性政府政策執行的名稱不同罷了。

在澳洲，置基於一州或一領地的區域基礎，兒童保護政策與實務乃持續的發展著。近年來，全國已日益關注早期介入與家庭支持服務。這不僅有助於預防家庭的進入或再進入兒童保護體系，也可幫助將更強制性的介入需求降到最低程度（Bromfield and Holzer, 2008）。大多數的州與領地都會制定策略，據此，它們可用更全方位或整體觀的方式、藉由服務輸送的協調，以及以更好的取得不同類型的兒童與家庭服務機會之提供來協助家庭（COAG, 2014）。大體上來說，雖然各州或領地用以保護兒童的過程是類似的（Bromfield & Higgins, 2005），但是，各州或領地的兒童保護政策與實務之間存有某些重要的差異。因此，在我們進行跨州或領地間的比較時，就應該加以考量。在此，我們只能簡要的討論各州或領地政策間的重要差異。

在澳洲，所有的州或領地都有立法要件以管理疑似兒童虐待案件的通報。在某些州或領地，只有挑選的專業者會被強制疑似兒童虐待案件之通報，而在其他的州或領地，只要是懷疑兒童虐待或疏忽的任何人，在法律上，都有義務向適當的兒童保護機構通報。澳洲的聯邦立法：1975 年的家庭法法案（the Family Law Act 1975），以及 2011 年的家庭法立法修訂（家庭暴力與其他措施）法案（the Family Law Legislation Amendment Family Violence and Other Measures Act, 2011）也包含：強制某些法庭職員對疑似兒童虐待的發生向規定的兒童福利機構進行通報。

#### （五）確立全國的兒童保護架構目標

1973 年與 1989 年，我國分別制定《兒童福利法》與《少年福利法》。為了讓兒少福利政策能具有整體性與連貫性，乃合併這兩個法為《兒童及少年福利法》，並在 2003 年 5 月 28 日公布施行，也將兒少福利措施架構出一個健全的環境。因應時勢發展之需要，《兒童及少年福利法》先後歷經多次的修正。2011 年 11 月 30 日，公布修正為《兒童及少年福利與權益保障法》，條文也從原有的 76 條增列為 118 條。2014 年 1 月 22 日，修正第 33 條規範兒童票應以年齡為標準；同時，增列第 90 條之 1 之罰則，並修正第 76 條，增列中央教育主管機關對於課後照顧服務中心收費項目與基準之授權規定，以強化兒少權益保障。2015 年 12 月 2 日與 16 日，修正公布第 24 條等部分條文，以保障兒童及少年平等參

與活動的權利；同時，也增訂相關友善親子設施規定及其相應的罰責，以營造友善育兒的環境（衛生福利部，2016）。

在澳洲，爲了確保兒童保護服務之落實，乃確立全國的兒童保護架構目標。2009-2020 年全國保護澳洲兒童架構（the National Framework for Protecting Australia's Children 2009-2020）的目標在於：確保澳洲的兒童是安全與幸福的（COAG, 2009）。作爲此一成果的一項措施，實質且持續的降低兒童虐待與疏忽的標的或議程乃被設定。2014 年，第四本向澳洲政府評議會（Council of Australian Governments）報告的年度通報公布（COAG, 2014）。由於 2015 年中期才開始，所以，第三個行動綱領現在還在研擬中。在第二個行動綱領之下，全國家外照顧標準的發展與執行是一項優先順位的重點。這些標準的設定是要讓服務輸送一致性，並且改善兒童及少年照顧服務的品質。在根據國家架構（the National Framework）而向澳洲政府評議會進行的年度報告中，一系列服務措施的可用資料都在 2010-11 年 2011-12 年與 2012-13 年的年度報告裡呈現（COAG, 2012, 2013, 2014）。當前，進行中的工作是：許多服務措施的推展，而它們又包括與照顧者相關的指標之發展。

## 伍、結語：澳洲兒童保護服務的變遷與挑戰

在澳洲，兒童保護歷史可看作是對兒童保護與危急或窮困家庭支持的各種回

應。兒童保護與整個兒童福利體系均將持續的進展，並且適應持續變遷的社會環境之挑戰。19 世紀晚期與 20 世紀初期，原有的兒童拯救運動主要是把關注焦點擺在如何從被「道德敗壞與懶惰」（morally corrupt and lazy）的父母疏忽之兒童「拯救」（rescuing）出來？1980 年代與 1990 年代的兒童保護研究開始認知到：兒童身體虐待與疏忽常會伴隨心理或情緒虐待的出現。最終，兒童情緒虐待也被看作一種虐待類型。當然，它對兒童會造成不利的影響。在澳洲，雖然兒童情緒虐待的兒童保護證明案例高過身體虐待或性虐待，但有關情緒虐待之風險與影響的研究卻相對較不顯眼。事實上，兒童疏忽是一種虐待的明顯形式，可能嚴重的影響到兒童發展。

過去 30 年來，兒童疏忽已經變成最受重視的兒童保護證明。在當前的兒童保護環境裡，疏忽與情緒虐待是實際虐待與疏忽的最常見主要類型。隨著時序的進入 21 世紀，澳洲的兒童保護發展已讓我們認知到它可能帶來的變遷與挑戰：孤立的法定兒童保護服務不僅無法對所有危急或窮困家庭提供支持，也難以降低兒童虐待與疏忽之風險。現在，兒童保護取向強調：兒童保護工作是每一個人的事，而且，父母、社區、政府、非政府部門與企業均扮演著一定的角色。

（本文作者為國立金門大學社會工作學系副教授兼系主任）

**關鍵詞：**兒童保護服務、兒童保護法定過程、照顧與保護令、家外照顧、家庭支持服務

📖 參考文獻

- 臺灣社會工作專業人員協會，(2006)。《兒童及少年保護工作指南》，臺北：內政部兒童局出版。
- 何祐寧、陳麗如、李惠娟、李宏文、黃韻璇、謝文元、蕭慧琳、邱靖惠，(2008)。《兒童及少年保護輔導案例彙編》，臺北：教育部訓育委員會委託研究案。
- 郭登聰，(2006)。〈從高風險家庭關懷輔導處遇實施計劃探討我國家庭政策的問題與對策〉，《社區發展季刊》，第 114 期，頁 86-102。
- 張素梅，(2009)。《兒少保護及高風險家庭接受處遇服務之經驗探討：以臺中縣為例》，臺中：東海大學社會工作學系碩士論文。
- 蔡漢賢主編，(2000)。〈保護性服務〉，《社會工作辭典》(第四版)，臺北市：內政部社區發展雜誌社，頁 384。
- 衛生福利部，(2016)。〈兒童及少年福利〉，  
[http://www.ey.gov.tw/state/News\\_Content3.aspx?n=C75E5EE6B2D5BAEB&s=ADE39B5CCF4DE702](http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=C75E5EE6B2D5BAEB&s=ADE39B5CCF4DE702)，搜尋時間：1051026。
- 衛生福利部保護服務司，(2016)，〈兒童少年保護通報及個案數〉，  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f\\_list\\_no=806&fod\\_list\\_no=4624](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f_list_no=806&fod_list_no=4624)，搜尋時間：1050929。
- 謝秀芬，(2005)，《家庭社會工作：理論與實務》，臺北：雙葉書廊有限公司。
- AIHW (Australian Institute of Health and Welfare)，(2016)。 *Child Protection Australia 2014-15*. Cat no. CWS 57. Child Welfare Series no. 63. Canberra: AIHW.
- AIHW, (2015a). *Australia's Welfare 2015*. Canberra: AIHW.
- AIHW, (2015b). *Child Protect Australia: 2013-14*. Child Welfare Series no. 61 Cat. No CWS 52. Canberra: AIHW.
- Bialestock, D. (1966). "Neglected Babies: A Study of 289 Babies Admitted Consecutively to a Reception Centre", *Medical Journal of Australia*, 2: 1129-1133.
- Bromfield, L. M. and Holzer, P. (2008). *A National Approach for Child Protection: Project Report*. Melbourne: Australian Institute of Family Studies. Retrieved from <[www.aifs.gov.au/institute/pubs/cdsmac/projectreport.pdf](http://www.aifs.gov.au/institute/pubs/cdsmac/projectreport.pdf)>
- CFCA (Child Family Community Australia), (2014). *Defining the Public Health Model for the Child Welfare Services Context*. Melbourne: Child Family Community Australia Information Exchange, Australian Institute of Family Studies. Retrieved from

- <[aifs.gov.au/cfca/publications/defining-public-health-model-child-welfare-servi](http://aifs.gov.au/cfca/publications/defining-public-health-model-child-welfare-servi)>
- COAG (Council of Australian Governments), (2009). *Protecting Children Is Everyone's Business: National Framework for Protecting Australia's Children 2009-2020*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- COAG (2012). *Protecting Children Is Everyone's Business: National Framework for Protecting Australia's Children 2009-2020. Annual Report to the Council of Australian Governments 2010-11*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- COAG (2013). *Protecting Children Is Everyone's Business: National Framework for Protecting Australia's Children 2009-2020. Annual Report to the Council of Australian Governments 2011-12*. Canberra: COAG.
- COAG (2014). *Protecting Children Is Everyone's Business: National Framework for Protecting Australia's Children 2009-2020. Annual Report to the Council of Australian Governments 2012-13*. Canberra: COAG.
- Children's Protection Society, (2003, November). *Children's Protection Society: Working Together for Children*. <[www.cps.org.au/](http://www.cps.org.au/)>
- Fogarty, J. (2008). "Some Aspects of the Early History of Child Protection in Australia", *Family Matters*, 78: 52-59. Retrieved from <[www.aifs.gov.au/institute/pubs/fm2008/fm78.html#jf](http://www.aifs.gov.au/institute/pubs/fm2008/fm78.html#jf)>
- Fogarty, J. and Sargeant, D. (1989). *Protective Services for Children in Victoria: An Interim Report*. Melbourne: Community Services Victoria.
- Holzer, P. and Bromfield, L. M. (2008). *NCPASS Comparability of Child Protection Data: Project Report*. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Jeffreys, H. and Stevenson, M. (1996). *Statutory Social Work in a Child Protection Agency: A Guide for Practice*. Whyalla, S.A.: Department of Family and Community Services and the University of South Australia.
- Kempe, C. H., Silverman, F. N., Steele, B. F., Droegemueller, W. and Silver, H., K. (1962). "The Battered-Child Syndrome", *Journal of the American Medical Association*, 181: 17-24.
- Liddell, M. (1993). "Child Welfare and Care in Australia: Understanding the Past to Influence the Future", In C. R. Goddard & R. Carew (Eds.), *Responding to Children: Child Welfare Practice* (pp. 28-62). Melbourne: Longman Cheshire.
- Liddell, M. (2001). *Radical Changes and False Dawns: Lessons from 30 Years of Child Welfare Policy Development*. Paper presented at the Eighth Australasian Conference on

- Child Abuse and Neglect, Melbourne.
- Lonne, B., Parton, N., Thompson, J. and Harries, M. (2009). *Reforming Child Protection*. London & New York: Routledge.
- Mathews, B. and Scott, D. (2014). *Mandatory Reporting of Child Abuse and Neglect*. Melbourne: Child Family Community Australia information exchange, Australian Institute of Family Studies. Retrieved from <aifs.gov.au/cfca/publications/mandatory-reporting-child-abuse-and-neglect>
- NSPCC (National Society for the Prevention of Cruelty to Children), (2000). *A History of the NSPCC: Protecting Children from Cruelty since 1884*. London: NSPCC.
- NYSPCC (New York Society for the Prevention of Cruelty to Children), (2000). *The New York Society for the Prevention of Cruelty to Children: 125th Anniversary (1875-2000)*. New York: NYSPCC.
- O'Donnell, M., Scott, D. and Stanley, F. (2008). "Child Abuse and Neglect - Is It Time for a Public Health Approach?" *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 32(4): 325-330.
- Scott, D. (2006). "Towards a Public Health Model of Child Protection in Australia. Communities", *Children and Families Australia*, 1(1): 9-16.
- Scott, D. and Swain, S. (2002). *Confronting Cruelty: Historical Perspectives on Child Protection in Australia*. Carlton, Vic.: Melbourne University Press.
- SCRGSP (Steering Committee for the Review of Government Service Provision), (2015). *Report on Government Services 2015*. Canberra: Productivity Commission.
- Tomison, A. (2001). "A History of Child Protection: Back to the Future?" *Family Matters*, 60: 46-57.
- Wurfel, L. and Maxwell, G. (1965). "The Battered Child Syndrome in South Australia", *Australian Paediatric Journal*, 1: 127-130.