



## 友善家庭，是社會福利的基石

### 前言

華人社會中一向重視家庭價值與功能，也十分依賴家庭。然而，隨著社會快速變遷及個人主義當道之下，許多政治、經濟及社會制度卻似乎不時地在催毀家庭制度，使得家庭難以發揮其應有之功能，而有被迫邊緣化的趨勢。近年來，臺灣的家庭型態日趨多元，家庭的脆弱性與易受傷害性逐漸增加，已面臨家庭崩解的危機，如少子化、單身不婚、家庭組合複雜、婚姻關係脆弱、人口老化等問題，非常需要社會福利體系的支持與協助，以維持家庭功能的運作。同時，對於層出不窮的兒童疏忽與虐待、家庭破碎、婚姻暴力、物質濫用、非行少年及逃學等社會問題，更需發展與建構有效的預防性家庭支持系統，希望能早期發現、早期處理，以增強個人權能，強化家庭照顧的功能。由此，以家庭為中心、社區為基礎的友善家庭福利服務網絡之建制顯得十分重要。本期主要內容包括：建構家庭福利服務中心的過程與檢討，有關友善家庭社會福利之其他議題，及需持續改善與精進作為之建議。

### 家庭政策之宣示

根據經濟合作暨發展組織（OECD）的定義，友善家庭政策是「以確保社會有足夠的家庭資源，提升孩子的發展，幫助父母在工作和照顧之間的選擇與決定，並提倡性別平等的工作機會，協助促進家庭及工作和諧的政策」。民國 93 年行政院社會福利推動委員會通過「家庭政策」，主要政策目標在支持家庭、穩定家庭、協助家庭解決問題及滿足家庭需求。然而，縱觀臺灣所提供的各項福利服務措施，對於家庭所屬成員的服務，一直處於多元分立的狀況，造成整合家庭服務的困難。民國 102 年監察院「從政策面與實務面就我國非自然死亡兒童個案進行系統性之調查，全面檢視社會福利資源及兒童保護服務網絡」的調查報告指出，各類單一功能型之服務中心僅能針對特定需求人口群提供有限的服務，缺乏以家庭為中心的規劃及考量，難以有效解決具有多重需求的家庭問題。

衛生福利部於民國 102 年成立後，將家庭社會福利規劃與服務整合為單一窗口，設置社會及家庭署。經過多次全國社會福利會議之決議，及 103 年修訂的「家庭政策」，

利用社政部門既有服務據點及可供運用的空間，以家庭為核心之多元服務理念，結合衛生、勞政、民政、教育、原住民等資源，推廣及辦理友善家庭的福利服務，以期家庭發揮原有功能，協助家庭成員順利的發展與適應。

## 建構區域型家庭福利服務中心

本期以家庭政策為名的文章共三篇，以家庭支持中心或家庭福利服務中心為名的文章共五篇。內政部前兒童局依「家庭政策」的目標，於民國 98-100 年，以家庭為核心、以社區為基礎，推出「建構家庭福利服務系統實驗計畫」，輔導全國 15 個縣市政府，設置 21 個區域型家庭福利服務中心，並充實 69 名社會工作專業人員與督導，負責服務區域內家庭之諮詢、輔導及個案工作服務，並統籌連結、開發社區資源，提供各項福利服務。該實驗計畫期待依各地區特色與需求之不同，建立以「家庭」為中心、適合在地環境的服務模式，提供近便性、連續性、多元化及整合性的福利服務，重點是建置家庭福利服務的單一窗口。

然後，前兒童局廣續於 101-103 年推出「兒童及少年家庭支持服務中心競爭型計畫」，希望以綿密的家庭福利服務資源網絡，達到預防問題的發生，避免或減緩問題惡化。如此看來，以「家庭支持服務中心」為名，是為了符合民國 93 年通過的「家庭政策」中，「建立以社區（或區域）為範圍的家庭支持（服務）中心，預防與協助處理家庭危機」是從初級預防的角度為具體政策內容，也回應了監察院 102 年「從政策面與實務面就我國非自然死亡兒童個案進行系統性之調查」報告。但是在實際服務方式上，仍無法純粹只做初級預防，其原因仍是家庭問題複雜，遇到急迫性的問題需整合的資源多元，在提供服務時仍須包含初級、次級和三級預防的整合內容，由此似乎仍期待各中心是提供綜合型家庭福利服務措施。

因此 104 年至 106 年，依「家庭政策」（103 年版）將計畫名稱變更為「補助建置家庭福利服務中心（含單親中心轉型）競爭型計畫」，將單親家庭服務中心的業務整合入區域型家庭福利服務中心，希望提供去標籤、更近便，以及逐步整合資源體系的服務。根據社家署的資料顯示，區域型家庭福利服務中心原則上依行政區（或警察分局轄區）每 20 萬人口設置一中心，配置 1 名督導、4 名社工員，30 分鐘可到達的服務地點，社工的案量約在 40-45 案。服務對象主要以弱勢家庭及其子女（含單親家庭、隔代家庭、身心障礙者家庭、原住民家庭、新住民家庭、受刑人家庭、經濟弱勢家庭等）為優先，其次再對一般家庭。服務項目包含：個別家庭服務（諮詢、會談、諮商、輔導）、社會福利諮詢與轉介、親職成長活動（親子教養、喘息等）、支持性與成長團體、教育訓練、講座、工作坊、臨托服務、社區宣導等服務。

至 106 年，已補助 17 個縣（市）政府，設置 42 處家庭中心，此階段並嘗試開發建

立家庭福利服務中心之工作指引。然而，整合為單一窗口的服務仍是困難重重，其在社區網絡的定位仍須再確定。在 106 年委託之「家庭福利服務中心年度績效評核」專案，評核項目有：行政與管理、中心及社區經營，以及服務效能等三方面，結果發現：需要進用和補齊社工人力，並建立人才留任制度；各中心普遍在社區資源盤點及合作、志工及空間運用已能達一定程度，但如何運用資源並與社區協同合作仍有待努力。另外，各中心個案工作、團體工作和方案活動等有許多層面都需再加強。

其他文章也有相似的發現，例如：在社會需求漸增，而未增加社工人力的狀況下，壓縮了社工的服務個案；又在個案需求未分類的狀況下，社工個個疲於奔命，淪入個案危機處理的工作，礙於人力精簡與能夠投入的時間，容易陷入服務品質無法深化的窘境，中心的服務範圍也就變得愈來愈多元。如此看來，服務的焦點被迫集中在補救性工作，而未能兼顧原來規劃中的預防性和發展性服務。

稟持著以預防為目標的政策推動來看，101 年推出的家庭支持服務中心是希望以初級預防的服務，作為一個預防宣導、社會教育、倡議型的中心；但改以家庭福利服務中心後，似乎是提供直接服務給社區高危機或弱勢家庭的中繼站，除了初級預防仍需忙於次級、三級預防的處理，恰似一個綜合型家庭福利服務中心的功能。然而，區域型家庭福利服務中心成立的目的應不是為了直接處理案主所有的福利需求而設立，否則中心會承擔原本屬於其他福利服務單位、社會服務機構及政府部門職責範疇內的額外工作。這樣的中心似乎是期待有初級預防的「社區預防」和「支持服務」之外，再加上次級和三級預防的「保護服務」的綜合型中心。但事實上，目前中心最多只能提供社區預防和支持服務的初級預防與中低危機高風險工作，如有機會確定為需中高危機高風險工作服務，仍要轉介至各地家防中心等相關機構提供專門和深入的服務。在與其他次級、三級預防單位合作時，期待這些其他單位的服務都會有以「家庭為核心」的理念來提供服務。如此，中心社工與區域內合作伙伴交流，並定期舉辦聯繫會報，以增強其與不同社會服務單位的相互瞭解，以及適當的轉介和有效的合作。

## 友善家庭的其他議題

其實，臺灣目前的每一種服務中心，例如兒童及少年福利服務中心、婦女福利服務中心、原住民家庭服務中心、老人福利服務中心、身心障礙者福利服務中心或新移民家庭服務中心等，都多少以「家庭為核心」的理念在進行服務，也具備友善家庭的社會福利之措施。因此，讓我們再來看友善家庭的其他相關議題：

在幼兒照顧和托育政策方面有四篇，探討臺灣低生育率的「共病現象」，以及教育部定調 2-6 歲「擴大幼兒教保公共化計畫」之後，建議社政部門未來以公共化供給策略，創造 0-2 歲公共托育服務量。在居家式托育服務發展三十年的今天，建議將其正式

納入法制化管理，各縣市依法成立托育制度管理委員會，定期檢視境內托育現況，戮力維護並強化家庭撫養子女的功能。而在攸關托嬰中心服務品質方面，建議規劃透過「訪視輔導」制度的運作，提升托嬰中心服務品質的兩大面向—「教保品質」與「衛生保健與安全維護」。另外，產假的假期若要達到國際標準，應進一步延長至「母性保護公約」的 14 週以上，未來可研擬針對雙親皆使用育嬰假的家庭提供獎勵措施，並進一步鼓勵父親使用育嬰假。

在高風險家庭服務方面有三篇，其中主要認為目前的初篩及派案機制有再檢視調整的必要，並建議由地方政府負起高風險在地資源整合的責任，以藉由跨域資源投入，有效預防兒少再次發生高風險困境。另外，認為隔代教養也可發揮親職功能，因為祖父母都是可以讓人信賴的兒童照顧者，只是祖父母的年齡大了，他們需要更多具體的支持和資源來協助其達成輔育兒少的任務；因而建議發展一個整合老人福祉、兒少發展、所得維持等三個維度的隔代教養服務概念架構。

在特殊家庭的親職功能實踐方面有四篇，針對未成年父母面臨的處境往往是結構面不友善，包括法律與資源的限制，多重的匱乏導致社會排除，而歧視標籤仍然存在等，因此建議從友善家庭的觀點制訂相關政策，考量青少年懷孕後，生育、養育各種抉擇的需求，提供整合性、系統性的配套福利措施，以有效協助未成年父母。至於，離異父母的共親職需求，則應提供支援性服務，例如家事商談提供離異父母之親職合作指導，社工人員的在職訓練應增加如何與高衝突父母工作的相關知能。另外，對於高風險家庭需加強以家庭為中心的評估與處遇，以及社工在啟動家外安置的決策時，必須同時思考兒童及青少年融入社會的安置處遇，以及安全的家庭處遇作為。

在寄養家庭方面有三篇，其中強調寄養照顧者在親子關係維繫上扮演連結、催化的重要角色，如寄養照顧者能夠主動與原生家庭分享照顧方式與技巧，不僅提供原生父母教養功能上的支持，也能促進其照顧角色的權能感。同時，社工應更理解其與寄養家庭和原生家庭三者間的互動關係，寄養兒童會面後的特殊行為往往為各系統互動交流後的結果。另外，有建議安置體系應增加對照顧特殊幼兒之資源，以及明訂寄養家庭轉任收養家庭的相關程序與協助機制。

兒少收養方面有二篇，其中再次強調勿輕忽被收養兒童的適應問題，福利資源應到位，以及身世告知的議題。至於目前同志收養遇到的最大挑戰仍是社會偏見與迷思，因此提出事實的辯論，並提出創造友善同志收養的相關建議。

在社區照顧方面有三篇，其中有探討臺灣基層的社區照顧關懷據點在國家政策引導下的發展特色與實務限制，進而探討臺灣在地的社會團體與組織如何構思發展硬體的社會住宅環境與軟體的社區網絡，共同分擔個別家庭以及長久以來落在多數婦女肩頭的照顧責任。另外，分析老人照顧機構在輸送服務模式中導入增權之可能，並探討以老人為

主體落實陪伴服務的必要內涵、行動與策略。以及，強調讓新移民家庭的孩子擁有更健全的成長環境，需要整體社會的共同努力，以造就更優質的下一代。

還有，成年監護制度一篇，該文倡議社福機構可支援成年監護制度，因臺灣成年監護制度中，可提供支援之角色，除監護人外，尚有會同開具財產清冊之人、陪同表達意見者、程序監理人、意見提供者以及特別代理人等，凡此均屬社福機構得以參與之角色。最後一篇是有關家庭訪視技巧，提出社工家訪工作內容被定錨在危險評估與資源連結的個案管理，而不在直接服務、資源協調與風險管理的工作內容，這是否為最適位置，尚需梳理社工如何執行「家訪」，其對家庭的回饋方能釐清。

### 友善家庭社會福利未來將延伸更廣的意義

發展至今，我國家庭政策的相關措施多半關注有未成年人的弱勢家庭，但因高齡社會的到來，有長期照顧需求的老年人或慢性病患的家庭，不論家人是否同住，家庭照顧的功能仍是華人社會中的重要價值。因此，在我國長期照顧的相關措施中，有關家庭照顧和社區照顧的支持和支援措施，亦是值得關注的議題，這是友善家庭社會福利可以延伸的意義。