

臺灣家庭政策的沿革與發展

簡慧娟・黃伶蕙・吳建昇

壹、前言

家庭政策，顧名思義，係指與家庭有關、對家庭產生影響的政府政策。一般而言，可分為廣義及狹義兩種定義，廣義的家庭政策把許多社會福利政策都歸類為家庭政策，例如保障家庭經濟安全的社會保險政策、社會救助政策；針對家中的兒童、老人或身心障礙者提供的照顧政策或福利服務；甚至國民就業政策、或醫療保健政策等，都可能對某部分的家庭生活產生影響。而狹義的家庭政策則將範圍著重於家庭所得、生育率、已婚婦女勞參率、兒童托育、老人照顧等議題上（吳來信等編著，2005）。

因此，可以說所有的社會和經濟政策都會影響家庭，而根據國際婚姻與家庭百科全書的定義：家庭政策，通常指在促進和加強婚姻、生育和撫養子女的社會政策，同時也關注兒童保護和支持，並調合工作與家庭之間的衝突。

另從國際的經驗觀察，法國的家庭政策，對於育有子女的家庭提供較高的公共

投資，透過提供現金和各種服務形式，包含學齡前兒童一系列的托育選擇，提供父母可以自由選擇留在家裡或外出工作，用以減輕兒童對家庭生活水平的影響。同時，關注就業、性別平等與兒童貧窮等問題，致力協助家長調節工作和家庭生活。（PERFAR, 2014）

瑞典經常被視為北歐福利國家模式的原型，而其家庭政策，旨在支持工作和家庭生活的和解以及兒童的福祉，圍繞著家庭經濟安全、健康、兒童權利與性別平等目標進行。其家庭政策最重要的手段為：日托中心和課後托兒服務、保障工作權的假期規定，以及兒童津貼和其他家庭福利等。而大量的家庭福利支出、靈活的假期和工作時間，以及育兒家庭可以負擔且高質量托育服務，則是瑞典家庭政策成功的主要因素。（PERFAR, 2014）

另外，新加坡在家庭政策上，以協助建立「強大和穩定的家庭」為政策重心。主要關注包含培育和保護青年、支持家庭、促進婚姻及促進工作生活和諧等面向，提供成為父母前的育兒知識、親職教育、

托育服務、支援父母與育兒機構的合作及學校家庭教育等；另提供生育津貼計畫、政府支付的產假、收養政策及家庭服務中心，減輕撫養的財務負擔、提供就業婦女生產期間保障，及提供在地的社會服務與家庭諮詢。另鼓勵單身者走入婚姻，實施促進婚姻的工作，及推動職場家庭教育方案，鼓勵企業支持家庭方案及家庭優先的觀念，以調和家庭及工作。（吳明珪、張雅淳、黃迺毓，2013；MSF, 2016）

綜整各國家庭政策的重點，歐洲各國主要關注的議題偏重於生育率效果及對育兒家庭的公共支持，主要的手段包含普及的公共托兒服務、育兒假。（包括生育保護（註 1））、家庭津貼、婚姻、同居和伴侶保障等。而新加坡則融合中西方傳統，除公共托育、育兒假及津貼外，同時關注育兒的親職教育和教養支持、婚姻促進及家庭優先觀念倡導等面向。

而我國家庭政策的制定，也隨著人口結構改變、家庭結構變遷等多重因素倍受關注，並且逐漸發展演進，因應臺灣社會的文化背景、社會議題與需求及時空環境，發展出與世界各國以關注育兒家庭的政策思維不同且獨特的家庭政策，包含關注育兒家庭、長期照顧、家庭暴力、移民家庭等多面向的政策內涵。本文將從臺灣家庭政策的沿革與發展著手，除檢視歷年的歷程，亦希望藉此檢討與回顧，提出未來的策進作為與展望。

貳、臺灣家庭政策（93 年版）的制訂與內涵

一、家庭政策制訂緣起

臺灣在家庭議題的討論雖由來已久，但官方版的「家庭政策」卻遲至民國 93 年才公布施行。當時，有鑑臺灣社會所得分配不均、跨國人口流動規模加大、跨國婚姻比率升高、傳統社區關係解組、育齡婦女生育率下降、家庭人口組成規模縮小、人口快速老化及少子女化、家庭結構日趨多元、婦女勞動參與率升高、兩性平等觀念高漲及家庭暴力事件頻傳等等現象，單靠呼籲維護傳統家庭倫理，已無法因應上述社會、經濟變遷對我國家庭的衝擊。

行政院於是在 91 年 5 月召開的第 3 屆全國社會福利會議議程中納入「如何健全家庭功能，提升生活品質」1 項，會中並做成「本著尊重多元家庭價值，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」之決議。行政院遂責成內政部，自 91 年 12 月起開始收集家庭政策及實施方案參考資料，除連署舉辦多場次跨部會座談會外，在隔年 4 月商請臺灣社會政策學會古允文教授協助研擬「家庭政策及實施方案」。內政部以該版本於 8 月 27 日、9 月 29 日、10 月 24 日召開 3 次研商會議，並於 11 月 5 日函請相關部會及地方政府提供修正意見，惟意見始終分歧。

內政部於 93 年 1 月在臺灣大學社會工作系林萬億教授的協助之下，重新調整「家庭政策」的架構，以政策制度背景、政策目標、政策制訂原則及政策內容等四面向為政策定調，復於 7 月 20 日召開跨

部會協調會議後，報送行政院社會福利推動委員會討論。10月18日行政院社會福利推動委員會第8次會議討論通過家庭政策，並於11月2日函發中央相關部會及地方政府配合辦理。至此，我國的家庭政策宣告確定。（社區發展季刊 114 期社論，2006）

二、家庭政策目標和原則

（一）政策目標

我國家庭政策制訂的核心思想，乃基於支持家庭的理念，而非無限制地侵入家庭，或管制家庭。國家與社會應認知家庭在變遷中，已無法退回到傳統農業社會的家庭規模、組成與功能展現；同時，也深信家庭的穩定，仍是國家與社會穩定與發展最堅實的基礎；而家庭所面對的問題與需求，亟需國家與社會給予協助。因此，家庭政策制訂的目的方面基於維持傳統家庭的穩定，另一方面在於回應上述我國社會、經濟、文化變遷對家庭產生的影響，茲臚列於次：

- 1.保障家庭經濟安全。
- 2.增進性別平等。
- 3.支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任。
- 4.預防並協助家庭解決家庭成員的問題。
- 5.促進社會包容。

（二）政策制定原則

基於支持家庭的政策主軸，家庭成員

不論性別、年齡、身體條件、種族、宗教信仰、語言、文化、婚姻狀況，應被尊重與公平對待。家庭間亦不應因經濟條件、婚姻狀況、子女之有無、種族身份、居住地理區域等而有差別對待。但為了保障弱勢者的生存權益，國家必須提供適當的補救，以利家庭維持功能。據此，提出以下原則作為規劃家庭政策具體實施方案的根據，以保證上述家庭政策目標得以被實現。

- 1.肯定家庭的重要性。
- 2.尊重多元家庭價值。
- 3.充權家內與家庭間的弱勢者。
- 4.公平照顧家庭成員的福祉，並兼顧差別正義的原則。
- 5.平衡家庭照顧與就業。
- 6.促進家庭的整合。

三、家庭政策內容

（一）保障家庭經濟安全

1.建立全民普及之年金保險制度，保障老年、遺屬、有經濟需求之身心障礙者的基本經濟安全。

2.結合人口政策，加強對弱勢家庭的經濟扶助，以減輕其家庭照顧之負擔，並確保家庭經濟穩定。

3.運用社區資源，提供低所得家庭的青、少年工讀與接受高等教育機會，以累積人力資本，協助其進入勞動市場，並穩定就業。

4.協助低收入家庭有工作能力者，參與勞動市場，及早脫離貧窮。

5.針對不同型態的家庭組成，研議符合公平正義之綜合所得稅扣除額及免稅額，以保障家庭經濟安全與公平。

(二) 增進性別平等

1.落實兩性工作平等法及就業服務法，消除性別歧視的就業障礙。

2.貫徹兩性工作平等法有關育嬰留職停薪之規定，研議育嬰留職期間之所得維持。

3.鼓勵公民營機構提供友善員工與家庭之工作環境，減輕員工就業與家庭照顧的雙重壓力。

4.推廣與教育兩性共同從事家務勞動之價值。

(三) 支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任

1.提供家庭積極性服務，減少兒童、少年家外安置機會，進而達成家庭養育照顧功能的提升。

2.建構完整之兒童早期療育系統，協助發展遲緩兒童接受早期療育。

3.普及社區幼兒園設施、課後照顧服務，減輕家庭照顧兒童之負擔。

4.鼓勵企業與社會福利機構合作辦理企業托兒、托老、及員工協助方案，增進員工家庭福祉。

5.規劃長期照護制度，支持有需求長期照顧的老人、身心障礙者、罕見疾病病患之家庭，減輕其照顧負擔。

6.提供社區支持有精神病患者之家庭，以減輕其照顧負擔。

7.培養本國籍到宅照顧人力，減低家庭對外籍照顧人力的依賴。

(四) 預防並協助解決家庭內的問題

1.落實家庭教育法，提供婚姻與親職教育等課程，協助家庭成員增強溝通技巧、家庭經營能力。

2.提供家庭服務，協助家庭增進配偶、親子、手足、親屬間的良好關係。

3.為保障兒童、少年權益，協助離婚兩造順利完成兒童、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。

4.增強單親家庭支持網絡，協助單親家庭自立。

5.提供少年中輟、行為偏差之處遇服務，以預防少年犯罪或性交易行為之產生。

6.為終止家庭暴力，提供家庭暴力受害者及目睹者相關保護扶助措施，並強化加害者處遇服務，進而達到家庭重建服務。

7.倡導性別平權，破除父權思想，加強家庭暴力防治宣導與教育，以落實家庭暴力防治工作。

8.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。

(五) 促進社會包容

1.積極協助跨國婚姻家庭適應本地社會。

2.協助跨國婚姻家庭之子女教育與家

庭照顧。

3.提供外籍配偶家庭親職教育訓練與婚姻諮商服務。

4.宣導多元文化價值，消弭因年齡、性別、性傾向、種族、婚姻狀況、身心條件、家庭組成、經濟條件，及血緣關係等差異所產生的歧視對待。

四、家庭政策的推動成效

93 年初版的家庭政策包含 5 大政策目標及 28 項政策內容，涉及內政部、教育部、衛生福利部、財政部等 19 個相關部會，多年來各部會依政策內涵分工據以推動，並以法制面為基礎開展執行各項服務，積極落實政府對於照顧支持家庭的承諾。茲就近 10 年來的推動重要政策略述如下：

(一)保障家庭經濟安全

為確保家庭經濟安全，於「社會救助法」增訂中低收入戶規定，並建立八大社會福利津貼每四年定期調整機制，完備家庭基礎經濟保障制度；另陸續開辦國民年金保險、勞保年金給付、父母未就業家庭育兒津貼，挹注家庭成員經濟協助；數次調高綜合所得稅標準扣除額、薪資所得及身心障礙特別扣除額額度，減輕納稅義務人、勤勞所得者及特殊境遇家庭之租稅負擔；新增幼兒學前特別扣除額，並推動 5 歲幼兒免學費教育計畫、就學安全網計畫、高中職免學費方案等計畫措施，以減輕養育子女之家庭負擔，維護不同型態家庭經濟安全與賦稅公平。

(二)增進性別平等

頒布性別平等政策綱領，作為我國促進性別平等之施政參考方針；並成立「行政院性別平等處」，督導各部會推動家庭性別平等工作之落實與宣導。依據性別平等教育法訂定發布性別平等教育白皮書，期逐步厚植並建立性別平等之教育資源與環境；落實性別工作平等法規定，陸續針對勞工、軍（公、教）人員發放「育嬰留職停薪津貼」，協助家庭確保育兒期間所得維持，不致中斷職涯與工作發展，積極促進就業。

(三)支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任

全面開辦長期照顧十年計畫、保母托育費用補助並建置社區保母系統，健全家庭全人照顧措施，分擔家庭面對失能、老年和幼兒的照顧壓力；陸續推動發展遲緩兒童到宅服務及社區療育據點服務，提供多元近便的療育選擇；推動國民小學辦理兒童課後照顧服務計畫及夜光天使點燈專案計畫，普及課後照顧服務，減輕弱勢家庭照顧兒童之負擔。另推動心理健康促進方案、充實精神醫療照護資源、成人預防保健服務、社區整合篩檢服務；強化慢性疾病之預防與管理，減少家庭成員失能並增進生活品質，減輕家庭長期照顧壓力。

(四)預防並協助解決家庭成員的問題

修訂家庭暴力防治法、身心障礙者權益保障法、兒童及少年福利與權益保障法

、性別平等教育法及家庭教育法等諸法，完善各家庭成員之權益保障與保護；又規劃建置家庭福利服務中心，結合地方政府逐步完成福利資源整合及區域資源建置，建構普及可近的區域性家庭福利服務輸送體系；落實家庭教育法，輔導設置家庭教育中心，訂定推展家庭教育中程計畫，提供家庭教育等課程，協助家庭溝通及家庭經營能力。另推動國民營養與肥胖防治、菸害防制工作、強化癌症預防工作；推動活躍老化及健康老化、高齡友善城市，增進年長者社會參與，減少居住障礙，守護個人、家庭及社會之健康。

(五) 促進社會包容

多次修訂「特殊境遇家庭扶助條例」，擴大協助單親爸爸及隔代教養家庭，彰顯尊重性別平等及多元家庭價值之意涵；輔導設置樂齡學習中心及樂齡大學，提供高齡者教育及代間教育，促進代間融合；建置原住民族家庭暨婦女服務中心，深入部落輔導，提供具文化敏感度的家庭服務；籌設外籍配偶照顧輔導基金，成立外籍配偶家庭服務中心，推動外籍與大陸配偶照顧輔導措施，營造和諧、尊重多元文化社會。

參、臺灣家庭政策十年後的修正 (103 年版)

一、家庭政策研修緣由

102 年 7 月 23 日衛生福利部成立，家庭政策業務由內政部移撥至衛生福利部

社會及家庭署（以下簡稱社家署），鑑於家庭政策已實施 10 年，行政院要求衛生福利部及社家署開始展開修訂的工作。首先，社家署於 102 年 9 月委託國立臺灣大學中國信託慈善基金會兒少暨家庭研究中心，透過學者專家諮詢會議方式，提出修正條文。社家署依此版本研擬家庭政策修正條文初稿，續於 103 年 5 月 7 日、8 月 14 日、11 月 5 日三度召開跨部會研商會議討論定案，援前例報送行政院社會福利推動委員會。103 年 5 月 26 日行政院社會福利推動委員會第 23 次會議討論通過家庭政策，並於 8 月 11 日函發中央相關部會及地方政府配合辦理，衛生福利部復於 10 月 26 日召開各部會具體行動措施研商會議，確定共 95 項具體措施。至此，我國家庭政策的第一次修正，任務達成。

二、家庭政策目標

考量涉及家庭需求之協助與家庭議題之關注，影響較為密切者包括人口、福利、就業及教育等面向，政府持續滾動檢討修訂「人口政策綱領」、「性別平等政策綱領」、「社會福利政策綱領」、「人口政策白皮書」及「推展家庭教育中程計畫」等，積極回應整體社會發展之需求。

為求有效整合資源效益，宜在既有執行機制下透過橋接歷年推展重要政策，補強相關政策內涵，以務實態度提出更具整合性、前瞻性、發展性的家庭政策。同時，因應高齡化與少子化社會的來臨，進一步思考國家社會的未來發展與變遷趨勢，有必要將現行有關政策進行統整性規劃，

提供家庭發展完整的資源與服務，茲臚列於次：(一)發展全人照顧與支持體系，促進家庭功能發揮。(二)建構經濟保障與友善職場，促進家庭工作平衡。(三)落實暴力防治與居住正義，促進家庭和諧安居。(四)強化家庭教育與性別平權，促進家庭正向關係。(五)宣導家庭價值與多元包容，促進家庭凝聚融合。

三、家庭政策內容

103 年修正通過的家庭政策，雖維持 5 大政策目標，惟其然政策內容擴大至 33 項，所涉及中央部會增加至 23 個。本次修正的重點，在於建立協助家庭健全發展之平台機制，藉由橋接各主（協）辦機關相關政策內涵，導入創新思維與服務模式，提出更具整合性的政策內涵。尤其，此版本家庭政策，更具體範定各部門依據家庭政策的內容，必須擬定具體行動措施，由各主（協）辦機關依權責分工推動辦理，而 104 年各部會也據此提出 98 項行動措施。此外，本次家庭政策也提出管考與滾動檢討機制，律定每半年各部會需將執行情形及辦理成效送衛生福利部彙整，經執行成效會商檢討後報送行政院。

透過家庭政策管考機制及具體行動措施之設計，使得家庭政策兼具政策綱領的綱要性及政策計畫的實踐性之性質，以利家庭政策能更快速的因應當代家庭快速變遷的趨勢與挑戰。103 年修正通過的家庭政策內容包含：

(一)發展全人照顧與支持體系，促進家庭

功能發揮

1.健全生育保健體系，增進對懷孕及生產過程之周全照顧，協助家庭生養子女。

2.推動不孕症防治的教育宣導與治療，鼓勵適齡婚育；並健全收出養制度與觀念倡導，減少血緣與傳宗接代壓力。

3.落實青少年性與生育之健康教育，強化未成年人生育支援體系及生育親善門診，維護青少年生育健康。

4.完備各生命週期之照顧服務與家庭支持系統，建立優質、平價、可近的生育、養育及照顧環境，發展兒童、少年、老人及身心障礙者的多元照顧模式，建構全人的家庭照顧機制。

5.建構家庭照顧者服務體系，排除照顧者使用公共照顧服務資源障礙，提供照顧者相關教育、培力、諮商、輔導及喘息服務等支持性措施，以減輕家庭照顧者的身心壓力。

6.發展以家庭為核心、社區為基礎之整合性家庭支持服務體系，透過公私部門、跨網絡合作，設置社區化支援機制，提供積極性、近便性服務，預防與協助處理雙老、隔代教養、單親等各種類型家庭之危機，維繫家庭固有養育照護功能，協助家庭自立。

(二)建構經濟保障與友善職場，促進家庭工作平衡

1.建構整合性家庭經濟支持政策，並針對不同型態的家庭組成，由稅制、托育服務與就業服務等政策引導，協助家庭來

確保家庭成員的經濟安全與公平正義。

2.建立社會福利與就業服務體系之銜接，提供低所得家庭緊急照顧與福利服務，協助其自立脫貧，改善家庭生活與經濟處境。

3.建構完善老年經濟安全體系，保障老年所得支持與促進人力資源再運用，保障家庭長者的經濟安全。

4.減輕兒童照顧支出壓力，擴大育兒家庭之經濟支持，分擔家庭養育子女的經濟與機會成本，對於願意承擔生（養）育子女責任者給予公共支持。

5.運用社會資源，協助家庭有工作意願者，接受回流教育與技職訓練機會，累積人力資本，協助其進入勞動市場並穩定就業。

6.營造友善家庭之職場環境，鼓勵公民營單位辦理托兒、家庭照顧支持措施及員工協助方案，落實產假、陪產假、育嬰留職停薪、產檢假、提高工時自主性等措施，以兼顧家庭與工作之平衡。

(三)落實暴力防治與居住正義，促進家庭和諧安居

1.普及「暴力零容忍」觀念，結合公私部門力量，積極深化社區防暴意識，全面提升民眾防暴素養及敏感度，增進家庭和諧。

2.結合非營利組織與社區等各界的關懷，加強高風險家庭的支援與扶助體系。

3.強化兒童少年保護體系，保障兒童少年人權並獲得家庭妥善照顧與對待。

4.落實家庭暴力受害者及目睹者之救

援及保護扶助措施，並強化加害者處遇服務，以終止家庭暴力。

5.政府為保障家庭有適居之住宅，對於有居住需求之家庭，應提供適宜之協助，其方式包含提供補貼住宅之貸款利息、租金或修繕費用。

6.鼓勵政府或民間興辦社會住宅時，應考量其家庭組成及其他必要條件，提供適宜之設施或設備。

7.協助家庭落實居家安全檢查，針對家中幼兒、老人、身心障礙者等對象，提供居家不安全的環境改善建議，加強居住空間的無障礙及安全，維護生活空間與環境的安全。

(四)強化家庭教育與性別平權，促進家庭正向關係

1.落實家庭教育法，提供家庭教育課程，並結合各體系及民間資源普及教育，宣導協助家庭成員增強溝通技巧、家庭經營能力，促進家庭成員的互動與凝聚。

2.以初級預防家庭教育工作為主軸，強化跨領域資源協同整合，加強優先對象家庭教育工作，發展補救性及預防性之功能，提升家庭教育服務質量，協助增進家庭功能之發揮，預防家庭問題及危機之產生。

3.強化學校體系家庭教育課程及輔導功能，落實弱勢關懷，並鼓勵家庭訪視，營造友善家庭的親師關係。

4.增進年輕世代進入婚姻家庭之機會及知能，透過家庭教育數位媒材之研發及網路學習平臺之建立，達成家庭教育之普

及和易學化。

5.落實婚姻教育及商談服務，協助婚姻關係經營與理性溝通，共同合作教養子女，進而保障未成年子女最佳利益。

6.提供家庭成員具性別平權觀念之家庭教育，鼓勵父母共同參加親職教育課程，提升父母雙方之親職照顧及性別平等知能，形塑性別平等之家庭觀及生長環境。

7.宣導共同分擔家事與照顧責任，鼓勵男性參與家務及家庭照顧，減少我國傳統社會之照顧責任女性化現象。

(五) 宣導家庭價值與多元包容，促進家庭凝聚融合

1.營造友善家庭的社會環境與氛圍，鼓勵公民營單位對育有子女之家庭提供政策、制度及環境設施等配套與優惠措施。

2.鼓勵媒體、企業及社會團體倡導家庭價值、家庭優先與友善家庭的文化，宣導正向家庭價值與家庭互動的多元方案、活動等。

3.促進家庭成員的社會參與，鼓勵高齡者與跨世代成員投入志願服務與終身學習，強化世代交流，鼓勵建立代間照顧與社會互助機制。

4.發展友善家庭的居住與照顧政策，提供適當補貼與扶助措施，以鼓勵代間融合及照顧。

5.宣導多元文化價值，消弭因年齡、性別、性別認同、種族、婚姻狀況、身心條件、家庭組成、經濟條件及血緣關係等差異所產生的歧視對待。

6.針對各原住民族之族群特性，推動

部落照顧等家庭支持服務工作，維繫部落互助傳統機制。

7.積極強化跨國婚姻家庭互動關係與社會支持網絡，提供新移民家庭就業輔導、家庭照顧支持、家庭教育及婚姻諮商等服務。

肆、修正前後大不同

一、其他政策綱領的競合

在 93 年 10 月公布家庭政策之前，同樣談到人口、家庭的政策只有早在 58 年 4 月公布的人口政策綱領，而在 102 年規劃修正家庭政策時，卻已有 97 年 2 月公布的人口政策白皮書、100 年 12 月公布的性別平等政策綱領、101 年 1 月公布的社會福利政策綱領、102 年 1 月公布的教育推展家庭教育中程計畫等多項政策（計畫），這使得家庭政策的修訂面臨和不同政策（計畫）間的競合問題。

舉例來說，提到「家庭與工作平衡發展」的議題，家庭政策有項政策內容是「營造友善家庭之職場環境，鼓勵公民營單位辦理托兒、家庭照顧支持措施及員工協助方案，落實產假、陪產假、育嬰留職停薪、產檢假、提高工時自主性等措施，以兼顧家庭與工作之平衡」；人口政策綱領有項政策內涵是「發展友善職場與家庭關係，兼顧家庭與工作之平衡發展」；人口政策白皮書則訂有「營造友善家庭之職場環境」及「落實產假及育嬰留職停薪措施」兩個章節；而性別平等政策綱領--就業、經濟與福利篇亦有「推動企業內家庭

政策，協助上有老人、下有幼兒的三明治家庭，解決家庭照顧的需求，包括落實企業托兒、產假、陪產假、育嬰留職停薪、家庭照顧假、彈性上下班及彈性上班地點等措施，避免女性因家庭照顧而中斷就業或退出勞動市場。」及「規劃中小企業與民間團體育嬰留職停薪之人力補充與替代方案，以確保勞工不因家庭照顧而退出職場，及其復職之權益不受影響。」的具體行動措施。

文字不同，意涵卻相近，家庭政策想要有所突破、超越，並不容易。因此，後續開會的討論中，即達成相關文字並存於各政策綱領（計畫）內的共識，以凸顯各該議題的重要性。

二、重點政策的轉變

93 年版的家庭政策，重點有三：一是在經濟安全項下，建立全民普及之年金保險制度，同時促進經濟弱勢家庭的就業。二是預防與協助解決家庭問題項下，引進家事調解制度，協助離婚兩造順利完成兒童及少年監護協議，降低因離婚帶來的親職衝突。三是設置以社區（或區域）為範圍的家庭支持（服務）中心，作為資訊流通、轉介、緊急處理與資源共享中心的角色，預防與協助處理家庭危機。

修正版的家庭政策，回應衛生與社會福利整合的衛福部成立，從醫療保健體系維護生育、推動不孕症治療做起，到完備各生命週期之照顧服務與家庭支持系統，意圖發展全人照顧與支持體系，促進家庭功能發揮。再者，面對公民意識的覺醒和

公民社會的興起，非營利組織等各類社會團體積極投入社會服務，成為政府施政的重要合作夥伴，強調結合民間單位共同推動辦理托兒、家庭照顧支持措施、協助家庭成員增強溝通技巧、家庭經營能力及倡導家庭多元價值等。此外，國家應賦予個人與家庭自我選擇的能力與機會，使其能在平等的基礎上做出最符合自己需求的決定，從中獲得成長與滿足。而政府之施政亦應審慎考量資源分配落差所導致之機會不平等，及政府施政對家庭所造成影響，以充分滿足不同區域之家庭都能獲得同等照顧，促使家庭健全發展。

三、管考及修訂機制的確立

家庭政策，從公布到第一次修訂的十年期間，內政部僅於 94 年 1 月及 101 年 3 月兩度蒐集各中央部會辦理情形，未能定期檢視政府執行成果，於是衛福部藉修訂條文的機會，增列附則文字：「各部門依據本政策內容，擬定具體行動措施，由各主（協）辦機關依權責分工推動辦理，並每半年將執行情形及辦理成效送衛生福利部彙整。」及「衛生福利部每半年就各權責機關之執行成效會商檢討，每年度並將本政策之執行成效與檢討報送行政院。」

不僅如此，為讓地方政府共同推動家庭政策，衛生福利部首度於 106 年度中央對縣市政府執行社會福利績效，增列「依據轄內家庭型態及需求提供相關服務措施」為創新加分題，鼓勵地方政府依據家庭政策的內容，規劃因地制宜的家庭服

務。

伍、臺灣家庭政策的挑戰與策進

一、法規面

目前臺灣的家庭政策，為綱領性質，而非法律，僅具政策宣示意義，缺乏法令的強制力，爰難以要求各級政府機關或單位遵照辦理。面對各機關或單位執行政策內容的落實程度，亦無法令依據進行獎勵或罰責，而只能透過執行成效檢討會議督請各機關或單位確實辦理，影響力有限。

此外，檢視家庭政策現有內容，有些屬於各部門法定或既有政策，甚至已訂定比家庭政策高位階的專法、專責機構或專項計畫在推動，也會削弱家庭政策的影響力。如性別平等，除有訂定性別教育平等法、性別工作平等法、性別政策綱領，甚至設有行政院層級之「性別平等處」專責推動；又如長期照顧，業已推動長期照顧 2.0 政策，並具有國家當前重大施政項目的地位...均使得家庭政策難以超越、指揮、監督。

至於有無訂定家庭政策專法之必要？因相關內容涉及相當多的部會，如要立專法，則法條研訂過程須多方協調、折衝，立法時間冗長，且與前述法律、綱領或政策發生競合，也會產生緩不濟急及疊床架屋的困境；或許，可以參考兒童權利公約或身心障礙者權利公約檢視國內法規的作法，或是行政院中長程個案計畫納入「性別影響評估檢核」的方式，以「家庭政策」為本，檢核既有或研訂中的計畫或政

策之內容，針對既有對家庭造成不利影響的政策加以革新，並對新興推動的政策加以評估對家庭的影響，並提供配套因應，應更有助於家庭政策的落實與全面推廣。

二、制度面

家庭政策現由行政院社會福利推動委員會通過施行，政策內容的修訂亦透過該委員會研修，另由衛生福利部擔任幕僚單位，彙整各部會執行情形及辦理成效並進行檢討後送行政院。然而，衛生福利部與各部會為平行單位，對各部會的政策規劃內容，多半相互尊重，雖可從跨領域宏觀的視野提供政策建言，但仍由各部會權責自行衡酌採納與否，以致家庭政策淪為各部會既有政策的彙整，達不到其為國家級政策的應有水準。

家庭政策未來的運作機制上，可妥善運用行政院社會福利推動委員會委員具備社福專長、且學術界及實務界並存的優勢，在家庭政策送交該委員會討論修訂之前，就先邀請委員們參與每半年一次的家庭政策執行情形檢討會議，針對各部會辦理成效，針砭時弊。如此一來，可以開拓政府機關的施政視野，也能讓該委員會討論時更為深入，將使家庭政策之推展更具前瞻性、整合性與積極性，發揮實質效益。

三、措施面

誠如前述，家庭政策已建立內容修訂及執行檢討的運作機制，也就是已有「骨架」，若能因應社會脈動與時代趨勢適時

填補相關措施作為「血肉」，政策才會厚實且貼近民意。所謂相關策略，包含實證研究及實施兩個面向，前者指對國內外家庭政策或家庭議題的長期性、定期性研究且有系統的分析，後者指回應家庭政策目標而推動的服務方案或計畫，應與時俱進調整方向或作為。經檢視兩個面向的目前成果，均為不足。

未來推動家庭政策的措施面上，除多舉辦或參與國際型研討會，以汲取國外經驗外，更重要的是運用國內長期性的家庭統計資料，以利進行家庭動態分析，完整呈現臺灣家庭變遷的風貌及需求所在，據以規劃修訂相關政策或制定法令，同時配合資源配置以推動多元化的服務方案或計畫，精確回應家庭的需要，並協助其適應社會環境的改變。

陸、結語

家庭是支持國家的重要支柱。在個人層面上，家庭是情感、社會和經濟支持的主要來源。在國家層面，家庭有助於社會穩定和國家凝聚力，有助於發展個人與整體社會的連結。在我國的家庭政策修訂公布後，衛生福利部前後於 105 年 9 月 14

日及 106 年 3 月 21 日邀集各中央部會，召開 2 次家庭政策具體行動措施執行成效檢討會議，通盤檢視各部會 105 年度執行情形。政府各部會確實繳出了第一個年度的成績單，卻多數為既有方案、計畫或措施的數據成果，缺乏有創意、更前瞻的思維與作為，殊為可惜。這或許跟家庭政策並無法律依據、專責單位推動且無額外經費的挹注有關，由各部會運有現有預算或結合相關資源支應的方式，實難推展創新的服務方案。此外，家庭政策執行成效檢討會議，僅由行政機關參與討論，缺乏學者、專家、地方政府及民間團體的外來建言，自然突破不了政府機關業務報告式的框架。因此，臺灣的家庭政策，還有一段精益求精的路要走呢～

（本文作者：簡慧娟為衛生福利部社會及家庭署署長；黃伶蕙為衛生福利部社會及家庭署家庭支持組家庭維繫科科长；吳建昇為衛生福利部社會及家庭署兒少福利組安置輔導科科长）

關鍵詞：家庭政策、全人照顧與支持體系、家庭工作平衡、家庭教育與性別平權

註釋

註 1：以德國為例，婦女在生育保護期間不得上班。如果婦女在分娩前六週的孕產期保護期間允許工作，則在分娩後八週內禁止婦女從事工作。在懷孕期間和分娩後四個月，婦女就業不能因此被終止（除非定期合同到期）。（PERFAR, 2014）

參考文獻

- 吳來信、廖榮利、郭瓊灝等編（2005）。《家庭政策》。國立空中大學，240。
- 吳明珏、張雅淳、黃迺毓（2013）。〈澳洲與新加坡的家庭政策發展與家庭教育策略－經驗與啓示〉。《人類發展與家庭學報》，15：1-24
- 內政部社區發展雜誌社(2006)。〈我國家庭政策的制訂與實施〉。《社區發展季刊》，114，1-5。
- 衛生福利部（2015）。家庭政策。衛生福利部社會及家庭署網站。
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=270&pid=4168>
- Family Policy, Available from: <http://www.encyclopedia.com/reference/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/family-policy> (data: 2017/7/16)
- Ministry of Social and Family Development: Policies- Strong And Stable Families, Available from: <https://www.msf.gov.sg/policies/Strong-and-Stable-Families/Pages/default.aspx> (data: 2017/7/16)
- PERFAR: Family & Children, Available from: <http://www.perfar.eu/policy/family-children/> (data: 2017/7/16)