

網助兒少、跨域守護—新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫

解佩芳

壹、前言

「狼父打死四歲女兒埋屍山區」、「躁鬱症阿嬤殺 11 個月大嬰兒後咬舌自盡」、「三歲男童尿床遭獸父凌虐致死」...近年來，每當這些虐兒殺子的重大新聞在媒體播放，當民眾驚呼這些照顧者的狠心的同時，該如何為兒少架起一個可以守護其人身安全的安全網，更成了社會關切的議題以及政府單位迫切的責任。

新北市，身為人口數占全國之冠的城市，因主要人口群多為未來移入人口，缺乏在地經濟或親屬資源，伴隨上結構性失業、酒藥癮問題等大環境變遷所帶來的壓力，使得新北的兒少家庭面臨了更嚴峻的照顧困境，進而引爆出傷害生命安全的不幸憾事。爰此，為了能幫新北市的兒少打造一個安心成長的城市，讓加諸在兒少身上的傷害能在發生之前便能因得到相關資源的挹注而緩減，新北市政府於民國 100 年推行了「高風險家庭整合型安全網服務計畫」，該計畫旨在為容易發生兒虐危機的「高風險兒少」打造一個能減緩家庭風險

的預防及服務安全網，計畫並首度翻轉了全國自民國 93 年起由社政單位單一主責高風險兒少服務的服務模式，改由跨域資源多元介入的方式進行兒少高風險家庭的服務。本文期藉由該整合型安全網之相關特色及成果之介紹，提供讀者能對於兒少二級預防的高風險制度激發另一種跨域齊力網助兒少的思考。

貳、中央單位之高風險服務相關計畫依據

高風險家庭可被視為有「多種需求」的家庭（宋麗玉、施教裕，2006），其因多種需求無法藉由家庭本身的資源或能力自我滿足，進而產生相因應的風險與危機，因此，協助是類家庭媒合適切的資源介入協助，以化解家庭所面臨的危機，便成為高風險相關服務最重要的工作目標。

而回顧全台灣皆施行的高風險服務，係緣於內政部兒童局於民國 93 年因檢討數年間重大兒虐案件數居高不下，經過分析其中有些兒少甚至為未曾進入過兒童保

護體系的漏網之魚，因此，爲了能擴大兒保系統，故於 93 年底推行「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」（104 年改名爲「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」），期能擴大通報機制，及早篩選風險個案及提供服務，以防止兒虐悲劇的發生（謝幸蓓，2007；馮燕，2010）。

而後，爲強化各網絡人員對於高風險家庭之通報責任及催化及早介入的服務精神，100 年 11 月 30 日修訂了「兒童及少年福利與權利保障法」，於法中第 54 條明定易於業務中接觸到兒童及少年的人員，於執行業務時知悉兒少有未獲適當照顧之虞時應通報縣市主管機關，該條文等於揭示了兒少高風險此等預防性服務入法而擴大整體保護網絡之精神（李麗圳等，2002）；此外，內政部兒童局於 101 年 5 月 30 日，依新修正的兒童及少年福利與權益保障法，訂定了「兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法」，除讓高風險服務增加法源依據外，亦對於高風險家庭賦予了明確的定義。

綜上，前揭相關計畫及法令所指稱的「高風險兒少」係指含括以下幾種情形：

- 一、家庭成員關係紊亂或家庭衝突
- 二、主要照顧者罹患精神疾病、酒癮、藥癮並未持續就醫者
- 三、主要照顧者有自殺風險者
- 四、貧困、單親、隔代教養、或其他不利因素者
- 五、主要照顧者非自願性失業或重複失業者

六、負擔家計者死亡、出手、重病或入獄服刑等

而針對前揭兒少所推行的高風險服務主要透過各縣市政府委託民間單位辦理，由民間單位的社工員針對被通報的高風險家庭進行訪視關懷，並評估其需求連結相關資源介入服務，最早承辦的民間團體以財團法人臺灣世界展望會、財團法人兒童福利聯盟文教基金會、以及財團法人中華兒童暨家庭扶助基金會等三大非營利組織爲主，後續則逐漸有越來越多的民間團體陸續投入，總計 104 年底，政府補助辦理高風險業務的民間團體數達 85 個，聘任總計 227 名社工（鄭麗珍、吳書昀、陳宜珍，2016）。

參、新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」介紹

新北市政府除依循前揭中央所制定的「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，因考量高風險家庭多具有「多重需求」的特性，爲了守護是類兒少，爲兒少打造一個安心成長的城市，於 100 年起開始推行「高風險家庭整合型安全網服務計畫」，期待藉由全新的「跨局處合作」模式翻轉以往由民間社福單位力扛高風險兒少業務所遭遇的困境，並由政府單位肩負起跨域聯結、協商之角色，大量挹注政府單位資源，該計畫具有以下相關特色：

一、設置「新北市高風險家庭服務

管理中心」，成為府層級協商平台

考量新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」係採跨局處合作的模式，為能達至橫向的順暢協商，新北市政府依循該計畫，於 100 年 2 月成立府層級之「新北市高風險家庭服務管理中心」，該中心除做為跨局資源整合平台，定期召開由副市長主持、各局處一級首長與會之跨局處工作會議，研商高風險服務之精進作為、針對服務方案進行分工與資源協調之外；亦成為新北市高風險案件專責且單一的管派中心，設有主任 1 名及資深社工員 6 名，針對每日進案的高風險案件進行聯繫與初篩評估。另外邀集教育局、勞工局、衛生局各 1 名同仁共同進駐，以利進行案件及時協調，期使高風險家庭能迅速獲得相關局處資源之協助。

另考量「高風險」與「兒少保護」案件常存在爭議且模糊之界線，為能掌握案件之處理時效，確實保障案件兒少人身安全，亦首創高風險中心針對其所受理案件中倘經評估疑具兒保情事時，可逕行轉派新北市家庭暴力暨性侵害防治中心受案處理之機制，藉此縮小高風險與兒保體系所產生的歧異紛爭。

二、訂定「新北市高風險個案及家庭通報流程」：(詳附件 1)

為能使共同投入高風險服務的新北市府跨局處能有明確的工作依循，新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」特於 100 年 5 月 25 日訂定「新北市高風險

個案及家庭通報流程」，並於 103 年 11 月 4 日修正通過。該流程明定針對新北市高風險案件須遵循以下相關事項：

(一)由高風險家庭服務管理中心專責收案、初篩評估及派案。

(二)可由多局處受案協處，計包含教育局、社會局、勞工局、衛生局、原民局、民政局、警察局（少輔會）等七個受案單位。

(三)受理案件的局處單位須於七日內進行訪視評估並回覆，並規定評估訪視以實地訪視、見到 18 歲以下兒少及主要照顧者為原則。

(四)針對案件開案協處的單位，規定於一個月內提出評估報告，並服務處遇程以 3-6 個月為原則。

(五)另考量各局處服務內容之差異，爰開結案係依據各機關服務類別既有之開結案指標處理。

三、擴大通報，主動清查

為發現潛藏之高風險黑數，使兒少及時進入關懷服務網，本計畫改變以往政府單位被動等待高風險通報案件之情形，鼓勵各局處主動針對各類易發生高風險情形之家庭樣態，進行關懷發現、訪視及通報，及早發現遭遇困難或有需協助之高風險家庭，擴大通報網絡。舉例而言，因體察到父母親或照顧者具酒藥癮情形易威脅兒少人身安全，故新北市政府警察局於 100 年於高風險計畫之下推行「守護幼苗專案」，擴大針對新北市轄內毒品人口、毒品調驗人口、治安顧慮人口、在監服刑

人口、通緝犯，戶內具有 18 歲以下之兒少，協請轄區派出所員警全面進行逐戶訪視，確認兒少之行蹤與生活照顧情形。彙整各局處主動清查之對象詳如下表 1。

四、角色分工，多元派案

考量高風險家庭之多元、複雜之需求，新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」突破以往由社政單位單打獨鬥受理案件並提供服務之模式，改採多元派案，將相關局處包含社政、教育、衛生、勞政、民政、警察、原住民等單位均納入提供高風險家庭服務。高風險家庭服務管理中心資深受工受理通報之高風險案件

後，會進行案件初評，確認案家需求，並由中心主任覆判，據依直接派案予各相關局處受理協處，使社政人員不需再各自協商聯結資源，而是讓跨域資源可及時且同時進入到需求家庭中，以角色分工與合作協力，共同守護高風險兒少。各局處受案之主要問題類型詳如下表 2。

此外，為因應高風險家庭易變動之情形，計畫之派案亦設立可「多次轉派」機制，依據服務中的網絡人員回應之家庭現況，可由高風險管理中心轉派其他局處以利資源之投入。100-105 年間各局處受案次統計表如下表 3。

表 1 新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」各局處清查對象

工作項目	清查對象	主責局處
主動篩選清查人口群	1.主要照顧者為自殺風險個案家庭中有未成年子女。 2.父母一方或兒少患有精神疾病之家庭。 3.毒、藥、酒癮戒治家庭內有未成年子女。	衛生局
	1.特殊境遇家庭且獨力扶養十八歲以下子女，經評估需關懷者。 2.十八歲以下無健保身分兒少之家庭。	社會局
	1.未指定監護人之失依兒童少年。 2.出生逕燈之新生兒。	民政局
	1.在校接受營養午餐協助弱勢學童之家庭。 2.長期獨居之兒童少年。	教育局
	1.受刑人家庭內有未成年子女。 2.通緝中之家庭內有未成年子女。	警察局
	1.經就業推介後仍未獲適切工作家庭內有未成年子女。	勞工局
	1.獨居老人。 2.鄰里內需關懷之家庭。 3.低收入戶家庭。 4.馬上關懷之急難救助案件。	區公所

表 2 新北市「高風險整合型安全網服務計畫」各局處受理案件

類型	需求類別	問題狀況	解決策略 (派案路徑)
類型1	經濟壓力	急難救助、長期經濟困難	派案社會局、原民局、民政局（區公所）
類型2	親職照顧	子女生活照顧安排	派案社會局、原民局
類型3		子女教養與親子關係品質	派案教育局（含家庭教育中心）
類型4		就學適應問題、中輟	派案教育局
類型5	就業問題	失業、就業準備不足	派案勞工局
類型6	醫療衛生問題	精神衛生、藥癮、酒癮、自殺意念及企圖	派案衛生局
類型7	兒少行為輔導	兒少行為偏差	派案教育局、少年輔導委員會

表 3 新北市「高風險整合型安全網服務計畫」100-105 年間各局處受案次統計一覽表

局處 年度	社會局	衛生局	教育局	勞工局	原民局	少輔會	民政局	總計
100 年	4,998 (58.4%)	1,488 (17.4%)	1,097 (12.8%)	776 (9.1%)	195 (2.3%)	- -	- -	8,554 (100%)
101 年	5,007 (47.5%)	1,962 (18.6%)	1,586 (15.0%)	1,139 (10.8%)	230 (2.3%)	532 (5.0%)	88 (0.8%)	10,544 (100.0%)
102 年	4,147 (39.9%)	1,553 (15.0%)	1,750 (16.9%)	789 (7.6%)	151 (1.5%)	1,905 (18.3%)	90 (0.9%)	10,385 (100.0%)
103 年	4,623 (33.6%)	2,147 (15.6%)	3,105 (22.6%)	992 (7.2%)	238 (1.7%)	222 (1.6%)	2,431 (17.7%)	13,758 (100.0%)
104 年	5,775 (34.7%)	2,280 (13.7%)	3,607 (21.7%)	1,074 (6.5%)	201 (1.2%)	501 (3.0%)	3,201 (19.2%)	16,639 (100.0%)
105 年	5,786 (33.4%)	2,858 (16.5%)	3,876 (22.3%)	1,168 (6.7%)	178 (1.0%)	562 (3.2%)	2,915 (16.8%)	17,343 (100.0%)

五、建置「高風險家庭整合型安全網資訊系統」

為掌握新北市政府高風險個案服務資訊，於 100 年 6 月建置「高風險家庭整合型安全網資訊系統」，進行案件管派及服務歷程追蹤管理。案件之網絡局處被範定均須於該系統上每月至少登打一次的服務紀錄，並藉由登載相關聯絡資訊，使局處間的橫向聯繫可透由資訊更加串連並緊密，總計目前各網絡局處共計 1906 名權限窗口使用系統以進行案件之登打。系統另規劃設置併案功能，使同一家戶過往迄今的相關通報與服務紀錄均可完整呈現，使案件初評社工或網絡服務人員均可藉由縱向之脈絡的掌握更了解案家之高風險情形，並據依提供相關服務。

此外，系統另依據各局處網絡工作人員針對案家最新情形所填具的服務紀錄設置紅黃綠風險預警燈號，以利各服務局處及時風險管理，儘早協助需關懷之家庭。

六、辦理網絡人員教育訓練

為加強相關網絡人員通報機制及關懷服務，大量辦理高風險宣導及訓練，總計 100-105 年間共辦理 190 場次，共 16,428 人次參訓，且為利加強團隊共識及提升服務知能，總計於 102、103 與 105 年辦理三場次全國性研討會與論壇，並鼓勵各局處彙整相關實務經驗撰寫多篇研究，以期在學術之基礎上，促進實證服務方案之精進。

七、針對高危機個案定期辦理跨局處協商研討會

為能更促進網絡人員於服務案件之共識，並針對高危機之個案有適宜之列管與協力分工，定期辦理高危機個案研討會，針對半年內重覆通報 3 次以上、3 個局處開案服務之個案進行跨局處個案討論並邀請專家學者予以指導，研商案件後續跨局處之分工合作模式與處遇方向。

八、結合民間資源，擴大關懷網

為擴大關懷網，計畫特結合民間資源四大超商（統一、萊爾富、全家、OK）首創「幸福保衛站」專案，該專案將新北轄 2,032 個超商作為兒少 24 小時、全年無休之緊急求助取餐之據點，兒少僅需表明需求並填寫登載姓名和聯絡資訊的通報單後，超商便免費提供 80 元之餐點供兒少食用，保障兒少不致因家庭急難而陷於飢餓，並請超商店員協助通報後，由教育局及高風險中心進行案件之篩選，確立有無高風險事由，並據依連結資源提供協助。該方案不但將政府單位的關懷網擴大，更以公私協力方式為兒少打造一個更緊密且在地化的全天候安全守護網。

九、結合志願服務，成為兒少在地守護者

考量新北市地理幅員廣大，為使兒少的安全網能更廣布於每一個角落，新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」另推行「溫心天使」方案，結合里鄰長及社

區熱心人士，成立區里鄰（社區基層組織）的志工組織，新北市 1,032 個里，一里至少 2 名溫心天使，共號召 4,540 個溫心天使，主動關懷社區內的高風險家庭，除於鄰里內協助發掘需要協助的高風險兒少進行通報外，並透過教育訓練培訓溫心天使可定期訪視高風險家庭，提供課業家務指導、情緒支持問安等社區關懷服務，受益戶次 2,983 戶，受益人次 63,601 人次。

十、設立考核與獎勵制度，增進正向能量

針對實際提供高風險家庭之民間團體設立考核制度，每年由高風險管理中心邀集專家學者進行實地考評，以確保服務品質，另訂定獎勵計畫，針對各局處積極推動高風險服務的網絡同仁進行敘獎，且每半年於公開場合表揚特殊有功事蹟之同仁並致贈獎狀，期能藉由相關獎勵制度鼓勵共同挹注資源於高風險家庭的網絡同仁。

肆、新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」執行成果分析

為能檢視新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」推行迄今之防護成果，新北市政府特針對相關的數據進行分析，摘述如下：

一、大幅增加進入關懷體系的兒少數，且高風險成案率逐年提升

因翻轉了過去被動等待通報的高風險機制，轉為鼓勵局處主動清查並通報高風險案件，新北市於「高風險整合型安全網服務計畫」大幅增加了進入關懷體系的高風險兒少，發掘了更多潛藏待協處的黑數兒少，總計計畫推行之前，每年進入到政府關懷網的高風險兒少僅 2 千多名，然自計畫推行之後，納入高風險關懷網的兒少大幅提升至平均通報數 11,066 案次，增加約計 4.4 倍，並均佔全國四成以上之高風險通報案量。總計 100-105 年高風險家庭通報數共計 6 萬 6,397 案次，受益兒少共計 9 萬 9,596 人次。而由前揭 100-105 年通報案件進行性別分析，每年度通報兒少案主男性數皆略高於女性數，100-105 年總計平均男性佔 53%，女性佔 47%；倘針對高風險案件進行年齡分析時，以 7-12 歲（國小階段）32.0%為最多，國中階段（29%）及 6 歲以下（28%）則次之。

此外，因致力於辦理大量網絡人員及民眾的高風險宣導及教育訓練分析發現，上述大幅增加的高風險案件數，其經新北市政府高風險家庭服務管理中心派案社工初篩評估後，確實為需下派各網絡單位訪視協處的高風險案件「成案率」逐年提升，自 100 年計畫甫推行之初的 78%大幅提升至 105 年的 96.7%。

而針對是類高風險案件再進行問題類型分析（詳如下表 3），可發現以親職照顧（34.87%）為最多，其次為經濟問題（23.85%）及就學輔導（14.05%），然值得關切的是，雖經濟問題為新北市高風險通報案件緣由的大宗，然經濟性、就業問

題佔當年度總案件數的百分比卻逐年遞減，反之照顧者具精神酒藥癮問題之案件佔當年度總案件數的百分比卻數逐年增

加，此一問題類型的消長，似乎也更加點出了未來衛政單位對於高風險家庭父母親的藥酒癮防治資源之投入的重要性。

表 3 新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」通報案件問題類型分析

	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年	平均率
親職照顧	32.80%	29.40%	36.80%	35.60%	38.90%	35.70%	34.87%
經濟問題	30.40%	26.80%	24.20%	20.80%	21.20%	19.70%	23.85%
就學輔導	8.20%	13.10%	13.50%	17.00%	16.30%	16.20%	14.05%
就業問題	5.20%	10.40%	6.60%	7.20%	6.20%	6.50%	7.02%
精神疾病	10.70%	7.30%	5.20%	4.80%	3.70%	4.00%	5.95%
藥酒癮輔導	4.90%	5.60%	5.50%	7.00%	6.20%	8.50%	6.28%
自殺防治	6.30%	5.90%	4.50%	5.20%	5.10%	5.20%	5.37%
其他	1.40%	1.60%	3.80%	2.50%	3.10%	4.20%	2.77%

二、藉由跨域資源投入有效預防兒少再次發生高風險困境

為檢視經由跨域模式協處高風險家庭之服務模式是否能有效協助爾類家庭降低風險，爰分析經新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」開案服務後且結案的案件，五年內是否有再被通報為高風險家庭。總計計畫推行後自 100 年至 105 年止，已有 13,793 戶經過各單位協助並全案結束服務，其中有 11,963 戶 5 年內未再被任一單位通報為高風險家庭，有效預防率達 86.73%。

三、有效以風險管理介入防阻兒少發生兒虐危機

另為檢視高風險的跨局服務模式是否

能確實預防高風險家庭惡化致發生兒童虐待傷害事件，分析經新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」開案服務後的高風險家庭，是否於其後再被通報為兒童保護案件，總計 100 年至 105 年止經過各單位開案服務計 31,948 案，經服務後未再讓其家庭產生更大危機，成功防阻 27,739 案進入更危險的兒少保護體系，有效防阻率達 86.82%。

伍、結語

新北市「高風險家庭整合型安全網服務計畫」自 100 年推行迄今，在府層級首長的支持及領導之下，以及局處間協力互助的基礎之上，建立起「跨局處合作」之全新服務模式，除以主動清查的方式取代

過往被動等待通報案件，亦翻轉了社政單一受案的模式，讓各局處的資源可以同時挹注有需求的高風險家庭；更結合民間資源以公私協力的方式建立起綿密的整合型安全網，齊讓新北市可以成為「網助兒少，跨域守護」，讓兒少安全、安心成長

的城市。

（本文作者為新北市政府高風險家庭服務管理中心主任）

關鍵詞：高風險、整合型安全網、跨局處、兒少

參考文獻

宋麗玉、施教裕（2006a）。「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」評估報告，內政部兒童局委託研究。

宋麗玉、施教裕（2006b）。「高風險家庭服務策略予處遇模式之研究」成果報告，內政部兒童局委託研究。

李麗圳、林昭文、黃堯章、石玉麗、曹育瑞、黃逢明、劉彥伯、林映青、郭林瑋、黃斐莉、羅惠玲（2002）。新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫執行成效評估研究，新北市政府自行研究案。

馮燕（2010）。不安家庭與惶恐孩子的減量工成—高風險家庭服務方案的回顧與展望，開創與前瞻—實務觀點的高風險家庭服務研討會，兒童福利聯盟文教基金會。

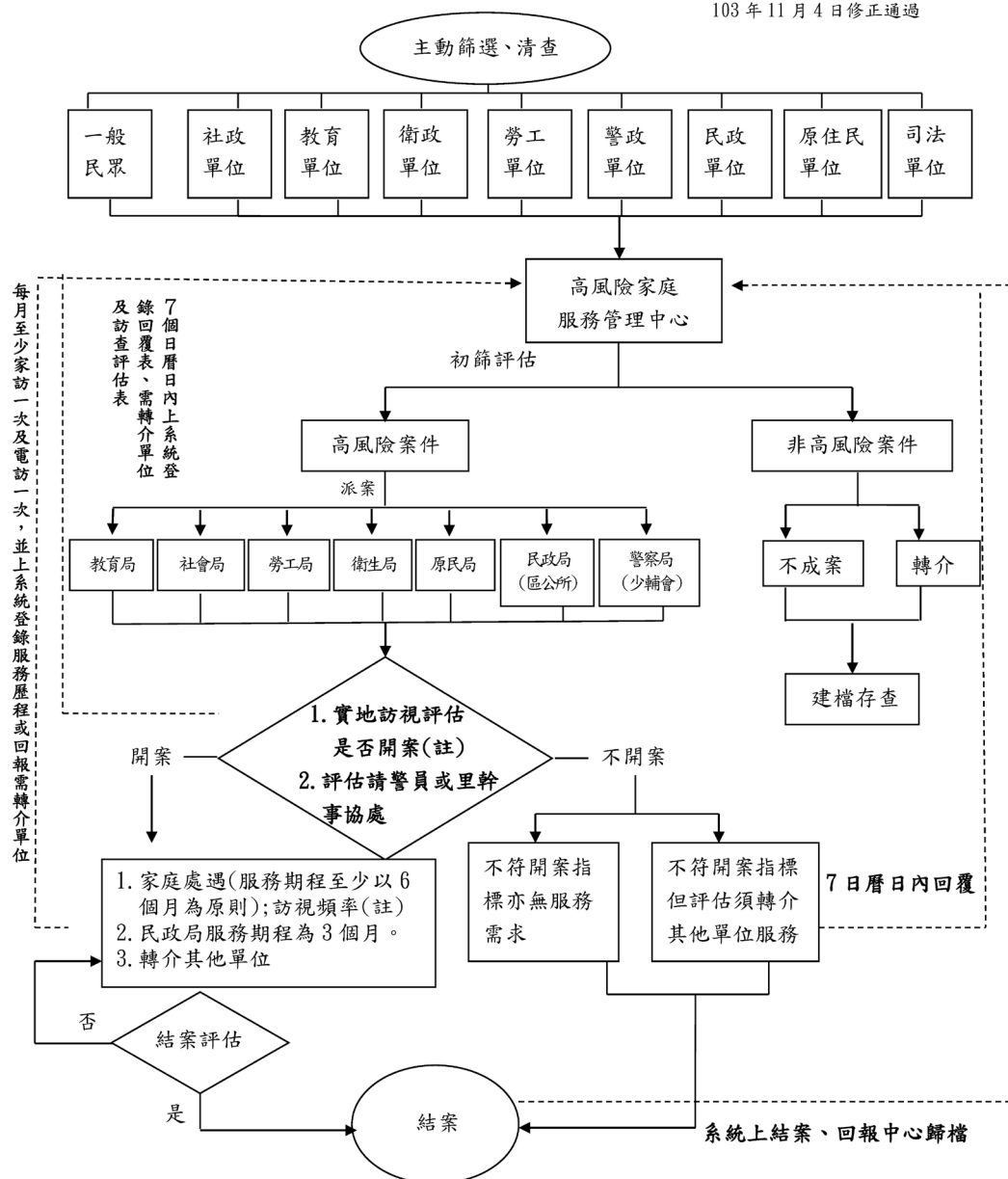
鄭麗珍、吳書昀、陳宜珍（2016）。兒少高風險家庭處遇服務督導及成效評估方案成果報告，衛生福利部社會及家庭屬委託研究。

謝幸蓓（2007）。高風險家庭處遇模式之初探，國立暨南大學社會政策與社會工作學系碩士論文。

附件 1

新北市高風險家庭個案處遇服務流程圖

100 年 5 月 25 日訂定
103 年 11 月 4 日修正通過



註

1. 評估訪視以實地訪視為原則，並見到 18 歲以下兒少及主要照顧者。
2. 訪視評估面向需包含經濟、支持資源、家庭關係、健康、兒少受照顧狀況等 5 大類別。
3. 如訪視未遇，請聯繫當地警員、里幹事或里長協助陪同訪視，以達有效評估處遇。
4. 高風險案件應及時處理、及時回復，訪視頻率及方式依案件危機程度調整，每月至少家訪 1 次或電話 1 次。
5. 本局社政及委外單位請依照衛生福利部訪視頻率規定。