

# 臺灣兒少保護親職教育發展歷程 與實施現況

林維言 · 黃瑞雯 · 王奕程

## 壹、前言

「寵豬舉灶、寵子不孝」，台語這句俚語，反映出臺灣社會傳統觀念中，父母多認為不打不成器，以及從小不嚴加管教，擔心孩子長大會變得不孝順、沒成就，甚至危害社會，又如我國民法第 1085 條亦明定「父母得於必要範圍內懲戒其子女」（楊凱伶等，2017）。因此，責打管教普遍存在於華人的社會文化中。然而，「養兒防老」的傳統觀念往往將孩子當作父母自有財產，一旦家長有管教過當之情形，主管機關依法介入家庭改善家長親職功能，卻常面臨家長的抗拒與憤怒。自 1998 年家庭暴力防治法通過實施後，法不入家門這根深蒂固的觀念雖已逐漸鬆動，但是論到要改善家長親職教養方式，仍是一件不容易的任務。小時候聽過北風與太陽的故事，究竟誰可以脫掉人的衣服…，強大的北風還是炙熱的太陽？親職教育要依法以強制方式，還是為維繫與家長良好互動關係而尊重家長自願的選擇，往往造

成社工員在執行職務過程中的兩難。

兒童及少年在身心發展上未臻成熟，需要家庭的照顧及呵護，然家長不適當地照顧行為，甚而發生對兒少身心虐待之情事，對兒少之身心發展可能造成嚴重、長遠且不可逆之影響。依衛生福利部統計處資料（2019）指出，2018 年全國發生之兒童及少年保護中，以施虐者之身分來看，可分為「家庭內成員」及「家外人士」，其中家庭內成員施虐案件約占全國兒少保護案件之 55%，而家內成員施虐兒少之案件中，又以父母（含養父母）共 3,218 人最高（占 79.2%）。再以施虐者本身因素分析，發現家內成員施虐因素以「缺乏親職教育知識」共 1,912 人次（占 31.01%）為大宗，其次為「習於體罰或不當管教」共 803 人次（占 13.02%），接續才是「親密關係失調」共 583 人次（占 9.45%）、「經濟因素」共 509 人次（占 8.25%）。因此，照顧者不當之親職行為、過當地管教是家中兒少受虐的最主要原因，而透過提升家庭親職教育能力應有助於減少家內兒少保

護案件發生。

為保護家中受虐兒少避免再次受到傷害，透過政府介入提供親職教育服務是臺灣兒少保護執行策略，其法源依據規範在「兒童及少年福利與權益保障法」（以下簡稱兒少權法）第 102 條，當行為人為父母、監護人或實際照顧兒少之人時，主管機關應提供行為人親職教育輔導，因屬事後補救措施，期透過國家強制、積極介入提供親職教育服務，藉此改變、提升家長之親職能力，實務上統稱為「強制性親職教育」。

## 貳、有關規範兒少保護親職教育之修法歷程

綜觀臺灣在強制性親職教育之發展，可從現行「兒童及少年福利與權益保障法」之修法沿革窺知一二。主要可分為四個階段說明演變：

### 一、1993 年首見「強制性親職教育」入法

當時修正之「兒童福利法」，受到三股社會運動力量的激勵，促使臺灣兒童福利邁向積極而多元的介入取向，分別為：（一）1987 年「中華兒童福利基金會」（現為財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會）開始蒐集報章刊載兒虐資訊，並舉辦兒童保護研討會，投入本土兒虐事件的相關工作；（二）1980 年代婦女團體聯合推動「反雛妓運動」，敦促政府採行更積極的立法作為與防制作為；（三）聯合國於 1989 年通過「兒童權利公約」（Convention

on the Rights of the Child, CRC），對於兒童權益之促進有明確規範，確立「兒童最佳利益」為處理兒童福利事務之最高原則（余漢儀，1996；曾平鎮，2003）。

有鑑於前述時空背景，政府為對兒童保護案件採行更積極的服務作為，1993 年「兒童福利法」第 48 條規定，當父母、養父母、監護人或其他實際照顧兒童之人違反「兒童福利法」相關規定時，主管機關應令其接受 4 小時以上之親職教育輔導，若不接受親職教育輔導或時數不足者，處新臺幣（以下同）1,200 元以上 6,000 元以下罰鍰，經再通知仍不接受者，得按次處罰，至其參加為止。由前述內容可知兒童權益已受當時社會重視，擺脫過往法不入家門之觀念，對家庭內負有照顧兒童責任之人而未給予適當的養育、照顧、保護或禁止且情節嚴重致違反「兒童福利法」時，由主管機關強制其接受親職教育輔導，以導正其偏差之親職教養觀念，增進其親職能力以預防再犯。

### 二、2003 年將親職教育由「應」施行改為「得」施行，主管機關並得收取費用

2003 年「兒童福利法」及「少年福利法」合併修正為「兒童及少年福利法」，以原「兒童福利法」為修法基礎，參採「少年福利法」相關規定，依保護兒童及少年之需要增修，將條文內容涵括合併，並首次針對兒少保護親職教育規定修訂，主要修訂內容如下：

（一）親職教育將「應」字改為「得」，因考量實務可行性，增加主管機

關行政裁量上之彈性。

(二) 擴大保護的範疇，保護對象涵括兒童及少年，將「養父母」併入「父母」，擴大對父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人施行親職教育輔導，並擴大施虐、獨留、未禁止兒少施用管制藥品之家長等納入裁處對象。

(三) 親職教育時數增加、罰鍰增加，並可收取必要費用之規定。親職教育從「4 小時以上」增加為「8 至 50 小時」、提高不接受或時數不足者之罰鍰額度，從「1,200 元至 6,000 元」增加至「3,000 元至 15,000 元」。

### 三、2015 年修法確立現今兒少保護強制親職教育之架構

2015 年兒少權法修法除修改、整合部分法條內容外，再將親職教育修回「應」而非「得」，相關規定說明如下：

(一) 統一將規範父母、監護人或其他實際照顧兒少之人接受親職教育輔導之規定整併至第 102 條，以資明確。

(二) 考量家長缺乏正確之親職知識與能力，即可能出現管教失當情形，故父母、監護人或實際照顧兒少之人有違反照顧保護兒少義務之情形時，主管機關從「得」改為「應」命其接受親職教育輔導，透過強制接受親職教育以增進其教養能力，以減少兒少保護案件發生。主管機關雖減少行政裁量空間，但也解決實務上過去案件是否需裁處親職教育之困難。

(三) 鼓勵父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人參加並完成親職教育輔導，擴大依限完成親職教育輔導得免處

罰鍰之對象。

(四) 針對不接受親職教育輔導或拒不完成時數者，提高罰鍰上限，從「3,000 元至 15,000 元」增加至「3,000 元至 30,000 元」。調整強制性親職教育之時數，由「8 至 50 小時」改為「4 至 50 小時」。

### 四、多元發展執行方式

為落實兒少權法之立法精神，提高施虐者之親職教育執行成效，2016 年 3 月 21 日衛生福利部邀集地方政府召開「兒童及少年保護案件之親職教育處理流程」研商會議，經通盤考量兒少權法規定及實務執行方式，依兒少權法第 64 條規定處遇計畫得包括家庭功能評估、兒少安全安置、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療，或其他維護兒少及家庭正常功能有關之協助及福利服務方案，故建議進行家庭功能評估時併同將親職教育需求納入評估，並於提出兒少家庭處遇計畫時，通知家長應接受親職教育之時數、內容及方式，若家庭未配合執行，再依同法 102 條規定命其相關輔導及規定，因此在實務上「強制性親職教育」執行階段前，另發展出「通知性親職教育」或「一般性親職教育」之執行方式，使各地方政府在兒少保護親職教育實務上多些彈性與空間。

臺灣有關親職教育的法條近 10 年反覆更迭，在「應」與「得」之間要取得平衡相當不容易，顯示立法者對於親職教育認有必要施行，但面對非自願性案主，雖可藉由強制力執行公權力，但另一方面卻也對施虐者產生標籤化，如何透過有效的

策略完成親職教育，協助家長改善教養知能，進而減少兒虐再發生，恐怕才是立法最初的目的。

## 參、兒少保護親職教育執行現況

### 一、臺灣兒少保護案件親職教育服務流程

依據兒少權法規定，符合兒少保護開案案件應進行親職教育，其目的係經由親職教育過程，增進親職知能、改善親子教養技巧，提升情緒管控，進而減少兒少再受虐之風險。然而實務工作過程，若係以裁處方式，容易使工作者與被裁處對象間處於緊張、敵對關係，遂也較易引起敵意、憤怒與抗拒，反不利與服務對象之關係建立，實務上可分為二種工作方式：

#### (一) 強制性親職教育

實務上，裁處強制性親職教育的執行，係由第一線調查之社工員，根據通報案件之調查與評估認定是否有違反兒少權法第 102 條規定，並將調查報告及輔導評估表移送給裁罰主管業務單位（如：社會局兒少科 / 保護科 / 家防中心）進行裁處。而裁處單位則依據相關資料，發文予家長

請其陳述意見，若家長未能於期限內陳述意見，則會寄送裁定書公文，後續則安排親職教育課程。若家長陳述意見或對裁處書有意見，則會進到訴願或行政訴訟流程，待訴願或訴訟裁定駁回後才會再安排親職教育。

強制性親職教育裁處量於 2015 年修法後有明顯增加，2015 年以前每年約 600 件，2015 年為 935 件，至 2016 年達 1,780 件，2017 年以後各地方政府在施行方式調整下，強制性親職教育裁處量有稍微下降情形，2017 年 1,554 件、2018 年 1,321 件（詳如表 1）。裁罰的時數相較前幾年略有降低之情形，2015 年平均每件為 16.5 小時、2016 年平均每件約為 12.3 小時、2017 年 13.2 小時、至 2018 年 13.5 小時。

#### (二) 一般性親職教育或通知性親職教育

所謂的一般性或通知性親職教育，係指法令規定應裁處親職教育，但考量家長配合度、傷勢程度，或評估家庭有接受親職教育之需求及必要者，社工員為避免破壞與家長的關係而先依兒少權法第 64 條規定施以親職教育，近年執行情形如表 2，自 2017 年起案件數大幅成長，一般性親職教育成為地方政府之社工對施虐者提供親職教育服務的主要採行方式。

表 1 強制性親職教育裁處量（件）

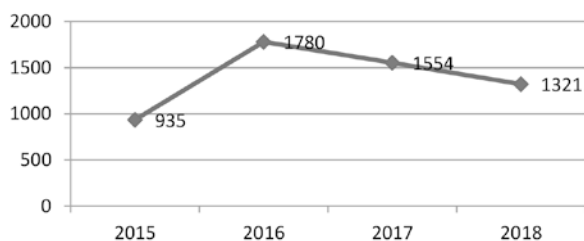
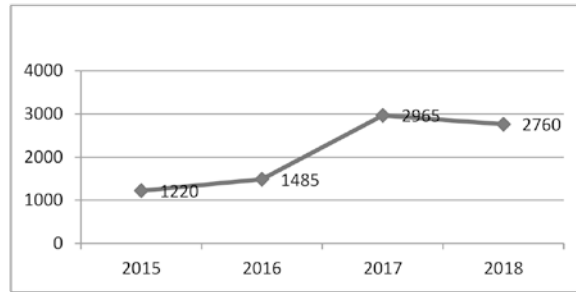


表 2 提供一般性親職教育件數



## 二、臺灣親職教育執行方式及內容

目前臺灣各縣市之親職教育方案採公私協力模式，多委託民間機構、團體辦理。公部門裁處之親職教育時數，有些縣市係採會議討論決定，有些是由社工人員自行評估決定，不論是強制性親職教育或通知性親職教育，於通知或裁處後交由民間單位執行。優點是可以與公部門角色有所區隔，可提供更專精化的親職教育課程及內容的安排，但因屬不同單位，過程中需要密集安排跨專業討論，以利親職教育之執行，適時回饋社工訪視之實務現場狀況，並據以調整修正。

目前地方政府最常施行親職教育之方式主要為：講座、諮商輔導、親子活動 3 種，課程內容包含：

(一) 講座：系列性或單一性演講，依據議題大致可分為法律規範、親職知能、兒少發展歷程、家人關係及情緒管理等。

(二) 諮商輔導：分為個別諮商、團體輔導、夫妻諮商、家族諮商。

(三) 親子活動：親子活動及個別式指導或輔導。

地方政府為提升個案的出席意願，社工員或受委託之民間機構會加強電話關懷、提供相關配套措施（如臨時托育或搭

配物資發放）或採行到宅輔導方式。

除了執行方式以外，執行的時間可否安排在夜間或假日，也常成為個案能否參與的主要原因之一，有些縣市在量能足夠下會開辦夜間或假日班，但多數縣市政府因委外民間契約或涉及勞動條件議題等，個案可選擇時段相對較少，因此執行單位或社工多會再設想其他個別化處理方式。另外執行人員本身之專業能力、年資等也會影響執行情形，各縣市都由公部門負責評估、裁處，並委由民間單位執行親職教育，工作人員女性多於男性，公部門有 6 成的工作者年齡在 26-35 歲，委外單位執行親職教育人員平均年齡多於公部門 8-10 歲，而委外人員之專業年資 5 年以上者占 2/3（沈慶鴻、劉秀娟，2015），公部門工作人員普遍較年輕，而民間單位之工作人員年資較久。

## 三、親職教育之成效評估

親職教育執行成效評估不易，各地方政府執行親職教育輔導之成效評估指標，過半之地方政府以親職教育方案執行率、家長出席率作為指標，有 14 個縣市採用方案執行率評估，其次為家長出席率（12 個縣市）、服務人次（11 個縣市）及親職能力評估（11 個縣市）等（沈瓊桃，

2018)，臺灣顯少使用兒虐再通報率作為成效指標。

依據沈瓊桃（2018）研究，整理國外有關親職教育研究，整體而言，發現親職教育訓練方案對於父母的態度與行為、及減少家外安置具正向影響，親職訓練方案可以有效減少兒童遭受不當對待。再者，從 20 篇文章中有 18 篇的研究顯示，親職教育方案的正向結果，包括：減少兒童不當對待的事件、減少父母對兒童行為的負向歸因、較會運用正向的管教策略以取代懲罰性管教、增強父母的自我效能、增加兒童發展與虐待對兒童影響的知識。另也發現超過 4 至 6 週的方案比短期方案有效，親職教育搭配其他具體措施比單純聚焦在親職知能有效；對父母採取優勢觀點的方案較有效。

另外針對特殊教養兒童之親職教育方案，研究發現親職教育中增加正向的親子互動與情感溝通技巧、教導父母使用暫停（time out）、教導父母了解親職行為須有一致性的重要性、要求父母在親職訓練課程中練習所學的新技能等都具有重要影響。

#### 肆、執行親職教育所遭遇困難

親職教育目標主要在改善被裁處者之教養態度與價值，提供管教技巧、改變家長之情緒管理能力，改善親子關係。實際上是協助家長的政府美意，但因為標籤化或其他因素，實務上常出現該來的卻不來的窘境。另外評估要去上課的，究竟誰是主要的評估人員？是社工員或是執行親職教育承辦人或諮商師？常見執行親職教育

有以下的困境：

#### 一、非自願性個案的抗拒

社工接獲兒虐案件通報進行調查時，通常家長感受到被挑戰，當家長被裁處強制性親職教育時，家長感受被社會標籤為施虐者，關係建立較為困難，也較難同步合作，容易形成與公部門拔河的狀況，或者最後被迫來參加課程，卻採消極、被動情況完成。

#### 二、縣市缺乏標準處理流程

有些縣市缺乏客觀評估指標、評估時數、課程內容及施行方式，再者，負責調查評估者與強親承辦人對於裁處與否、裁處時數未有共識，以及相關規定未明訂完成時間與何時該進行罰緩處分等，造成執行上的困境。

#### 三、親職教育與家庭處遇方案連結不足

目前臺灣各縣市多委託民間機構、團體提供親職教育輔導服務，而家庭處遇計畫由公部門社工擬定、執行或另委託其他民間單位提供家庭處遇服務，在橫向聯繫不足的情況下，容易造成親職教育與家庭處遇服務之連結不足。

#### 四、課程外展度不足

兒少保護親職教育由各地方政府評估決定時數，並多數委託民間機構、團體執行，依轄內資源、需求及地區特色因地制宜發展，在經費、人力資源相對有限之縣市，多以團體諮商、團體課程輔導等方式執行，較少提供到宅親職教育服務，或由

社工提供時，未能有相關訓練或配套資源等，使得服務可近性較低。

## 五、經費人力資源不足

部分縣市因為經費預算不足，以及人力流動更迭，以致兒少保護親職教育方案承辦人及親職教育執行單位不易深耕發展工作模式，培力在地資源。

## 伍、兒少保護親職教育之前瞻

為落實兒少權法之立法精神，達到保護兒少的目標，針對前述困境，提出兒少保護親職教育可以再精進方向及作為：

### 一、強化與非自願性案主工作技巧或策略

(一) 促進縣市工作經驗分享：有「非自願性案主」，相對也可能產生「非自願性工作者」，因此強化工作者之學習與成長構面甚為重要，一方面強化督導支持系統，從專業面協助積極處理問題，並從情緒面舒緩社工壓力。另一方面經由縣市工作者分享成功工作經驗，分享如何突破與家長關係建立、如何安排適切親職教育課程及體系間合作技巧，觀摩交流有助於突破現況，使工作技巧與方案服務更上一層樓。

(二) 發展家庭參與之工作取向：部分縣市為加強家庭處遇計畫與原生家庭連結，引進國外「團隊決策會議模式」(Team Decision-Making Meetings Model, TDM) 概念，以家庭參與 (Family Engagement) 為工作取向，據以形成家庭、政府及兒少在保護工作之協力合作模式，避免親職教育之評估及執行落入社工個人專業判斷。

衛生福利部正委託專業團隊研析國內外團隊決策會議模式相關文獻及實務經驗，希望有助於改變以往案家在兒少保護工作中「非自願性」角色，透過原生家庭共同參與、決定處遇計畫，並從中瞭解案家親職教育需求，進而提高家長接受親職教育服務意願，提高家庭處遇、親職教育輔導之服務共識。

## 二、建置相關親職教育標準流程與配備

(一) 訂定強制性親職教育之輔助指引：

衛生福利部 107 年委託研究完成「兒少保護親職教育評估輔助指引」(沈慶鴻、曾嫻瑾，2018) 並提供各地方政府使用，透過評估工具協助地方政府能夠系統性地進行親職教育及規劃課程架構，以解決部分地方政府缺乏標準處理流程之困境。指引中整理了對於評估強親裁罰之建議，結合現有工具安全評估表 (SDM)，以及透過重要指標 (兒少受傷程度、通報次數、不當對待與施予親職教育具高關聯性) 評估裁定強制性親職教育與否。另外也建構五大類課程，包含兒少權益、身心健康、家人關係、親職知能及特殊議題等，針對行為人樣態設計主題、單位與時數。

沈慶鴻 (2018) 研究中發現，累積超過 20 年的親職教育政策執行，強制性親職教育輔導方案也看到許多地方政府展現網絡合作、課程多元和專業知能充足等優勢，可以做為其他縣市之參考。因此未來中央透過相關補助計畫，持續輔導各地方政府執行強制性親職教育，讓相關的親職教育評估之輔導指引可以有效被使用，期有助於協助各地方政府解決實務執行上之

困境。

(二) 建立輔導成效評估系統：成效評估除了以出席率、服務方式之多元性、施虐者上課前後測的各項改變以外，輔導成效仍要回到是否能有效減少兒虐發生，以及家庭功能是否改善，並且過程中相關資源服務是否到位等。未來可以藉由大數據分析，找出其中改善或減少兒虐發生之重要的關鍵因子，以利未來發展相關服務重點。

(三) 強化連結共同協力個案服務：親職教育之施行係在網絡分工合作下完成，其中涉及公部門調查社工、親職教育承辦人、委外親職教育單位與諮商師、及委外家處單位社工。因此服務輸送上下與橫向之間須強化連結，可以透過制度性的聯合評估會議或共訪機制，建立對評估裁處時數及方式之共識，另可透過定期的親職教育執行成效檢視機制，執行端之諮商師與承辦單位及社工員間可以分享服務經驗，相互回饋，建立共同合作機制。

### 三、發展數位化親職教育媒材，提供到宅親職教育

衛生福利部持續透過公彩回饋金補助發展多元親職教育服務，其中含針對行動不便、家長入監、需照顧小孩等的家長提供到宅親職教育服務。另為協助各地方政府依法落實兒少保護親職教育，增進親職教育輔導服務多元化，委託專業團隊製作兒少保護親職教育之數位學習教材，使兒少保護社工及親職教育人員於提供家庭處遇或親職教育輔導時搭配運用，提高親職教育輔導之可近性。另外，也從縣市之發展經驗中，找出地方

因地制宜具成效之優勢作為，提供其他縣市參考。

### 四、透過公益彩券回饋金挹注地方經費，以深耕發展在地工作模式及資源

自 2015 年兒少權法修法後，地方政府針對施虐家長提供親職教育服務量大幅成長，衛生福利部為協助地方政府因應修法後產生之衝擊，透過公益彩券回饋金補助地方政府及相關民間機構、團體能增聘專業人員、加強親職教育服務及培植在地兒少保護親職教育資源，以解決部分縣市經費人力資源不足的問題。

### 五、強化網絡合作落實親職教育

(一) 司法與社政合作落實親職教育：目前裁罰者與工作者都在社政單位，雖然分屬不同人或不同體系，但對家長而言都在社政機關，容易引起工作者與家長間關係緊張與對立。建議可參考美國加州的兒保服務模式，司法在前、社政在後的分工，比照家暴保護令之執行方式，由司法單位裁定，社政、警政執行，較可以避免關係對立，且由司法單位裁定也較具強制力。

(二) 特殊身心案件，強化多元親職服務模式：針對兒少或行為人有特殊身心狀況者，如心理疾病、藥酒毒癮、幼童時期有不佳之被照顧及管教經驗或家暴前科等，其身心狀況皆會密切影響親職角色與功能是否可以適切發揮，因此應結合不同專業，如：衛生醫療、身障資源、特殊教育、早療復健、保母訓練、心理諮商等，形成跨專業合作團隊，以提升裁處成效（沈慶鴻、曾嫻瑾，2018）。

## 陸、結語

兒虐事件成因複雜，不單是個人能力問題，希望透過教與罰的手段達到規訓父母的目的，但其實背後的結構性問題與弱勢家庭的福利需求，若未能相對應配套處理，其實是無法達到家暴防治的目標（余漢儀，1999）。因此親職教育以讓家長知悉法的規範、父母之不當親職行為對子女造成的傷害為起點，進而協助父母預防不當親職行為的再度發生，評估家庭有結構性壓力時，應搭配福利性任務，多方支持家庭。

行政院於 107 年 2 月 26 日核定強化社會安全網計畫，其中策略二、「整合保護性服務與高風險家庭服務」之精進作為：

結合民間資源強化兒少保護和家庭支持服務，期望可以運用結合網絡力量構築安全網，強化初級、次級及三級預防服務。一旦發生兒虐狀況時，亦能運用網絡力量，結合民間資源協力提供支持性、補充性或替代性服務，期盼在精進與強化親職教育政策或方案的過程中，以兒少為焦點、家庭為中心、社區為基礎的概念，可以有多元管道或運用多樣手段，促進家長參與親職教育之意願，進而恢復家庭功能，減少兒虐再發生。

（本文作者：林維言為衛生福利部保護服務司司長；黃瑞雯為衛生福利部保護服務司科長；王奕程為衛生福利部保護服務司科員）

**關鍵詞：**兒少保護、親職教育

## 📖 參考文獻

- 衛生福利部統計處（2019）。兒童少年保護－施虐者身分別分。<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2985-14089-113.html>。
- 衛生福利部統計處（2019）。兒童及少年保護－施虐者本身因素分。<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2985-14091-113.html>。
- 余漢儀（1996）。婦運對兒童保護之影響，婦女與兩性學刊，第七期，頁 115-140。
- 余漢儀（1999）。變調的兒童保護，台大社會工作學刊，第一期，頁 146-179。
- 曾平鎮（2003）。淺說兒童及少年福利法，兒童福利期刊，第五期，頁 91-100。
- 沈瓊桃（2018）處罰父母、拯救小孩？台灣強制性親職教育輔導的結果評估：以兒虐再通報率為指標。社會政策與社會工作學刊。第二十二卷第一期，頁 99-133。
- 沈慶鴻、劉秀娟（2015）。兒少保護強制性親職教育服務流程再建構。衛生福利部委託研究。
- 沈慶鴻、曾櫻瑾（2018）。兒少保護親職教育之評估輔助指引與實地督導計畫。衛生福利部委託研究。
- 楊凱伶、李宛亭、楊雅菁、童聖桓、石友馨、陳群穎（2017）。兒少保護工作中親職教育之實施情形－以臺北市為例。家庭暴力及性侵害防治工作十年演進與展望論壇，頁 103-162。