



兒童及少年照顧服務 之推動現況與未來展望

簡慧娟·吳建昇·蔡惠怡
蔡孟珊·洪偉倫·蔣建基·王琇誼

壹、前言

兒童權利公約開宗明義即載明：兒童有權享有特別照顧及協助；確信家庭為社會之基本團體，是所有成員特別是兒童成長與福祉之自然環境，故應獲得必要之保護及協助，以充分擔負其於社會上之責任；體認兒童應在幸福、關愛與理解氣氛之家庭環境中成長，使其人格充分而和諧地發展（聯合國兒童權利公約，1989）。是故，家庭對於兒童及少年的成長與發展而言，扮演舉足輕重的角色，家庭的照顧與支持是培育兒童及少年的重要搖籃。

依據國家發展委員會 106 年辦理「我國家庭結構發展推計（106 年至 115 年）」顯示，臺灣在未來十年內將進入人口負成長衰減年代，惟因少子女化、人口老化與單人家戶盛行，未來的家戶數量仍持續上升，但此同時平均家庭規模則是下降。換言之，家戶數量持續增加的同時，家戶規模卻是減少的，意味家庭的支持力量薄弱，導致家庭應對風險的能力下降，必

須透過政府與市場機制補強家庭功能；尤其「夫婦兩人」、「單人」、「單親」與「隔代」的家戶型態持續增加，政府的公共政策必須及早因應（國家發展委員會，2017）。因此，整體家庭的結構、組成及型態等變化，家庭能量呈現逐漸弱化的趨勢，實已對家庭功能與支持系統及因應能力產生重大影響，家庭勢必難以完整提供成員穩定與妥適的照顧，爰使得傳統上認為應由家庭負擔的兒童照顧功能也產生了質變。為數眾多的家庭必須藉由家庭成員之外的市場、社區性服務網絡乃至於政府設置的機構來支持、補充、替代家庭照顧功能不足的問題（吳秀照、黃聖桂，2010）。而為因應家庭照顧功能的不足和資源的缺乏，現代社會制度更趨多元，許多新興的社會服務機構（制）形成，並填補了家庭的部分功能，尤其是在教育、托育與養護方面（家庭政策，2015）。

又聯合國兒童替代性照顧準則揭示，家庭是兒童成長、獲得福祉和受到保護的最佳環境，應努力地使兒童持續處於或重

新回到其父母或適當親屬之照顧，並確保家庭可以獲得各種形式的支助，以履行照顧職責。此外，我國兒童權利公約首次國家報告國際審查結論性意見，委員也針對「家庭環境與替代性照顧」特別關注政府應提供各種支持父母履行扶養責任的措施，包括經濟及其他面向的支持，單親家庭、低收入戶和高風險家庭可能無法獲得足夠支持，而政府透過採取相關支持家庭的政策與服務措施，擴大這些家庭取得適當和必要的服務措施，以預防兒少進入替代性照顧體系。

故如何落實前揭準則及結論性意見，透過政策規劃與制度設計支持類此脆弱家庭發揮應有的功能，使兒童及少年留在家庭中受照顧，是政府長期努力的重點。而為協助並支持家庭有足夠能力和資源照顧兒童及少年，以協助這些兒童及少年在成長階段能獲得適當照顧，促進身心健全的發展，歷年來，針對一般家庭、弱勢及特殊需要的家庭以及失功能的家庭等不同對象，逐漸發展出不同的服務機制來協助及滿足兒童及少年的照顧需要。其目的即希望優先支持家庭照顧兒童及少年的量能，補充家庭照顧兒童及少年的資源，最後當原生家庭無法為兒童及少年提供適當照顧時，對於需要暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童及少年，依據聯合國兒童權利公約第 20 條規定，依國家法律確保該等兒童及少年獲得其他替代方式之照顧。

衛生福利部社會及家庭署（以下簡稱社家署）作為職掌兒童及少年政策之中央執行機關，積極推動各項強化兒童及少年家庭之服務方案，透過增強支持性、補充

性及替代性服務資源，以周全對兒童及少年的照顧。而在家庭結構日益萎縮，少子化問題日益嚴峻的當代，政府近年也不斷革新施政方向與政策措施，如近年推出的「我國少子女化對策計畫」、「強化社會安全網計畫」等，即聚焦關注著不同面向的兒童及少年照顧議題。因此，在政策變革的情境下，本文將從近年社家署主責推動相關政策方案的現況進行探討，以反思當前的挑戰，進而提出未來的可行策略，以更精進兒童及少年的照顧服務。

貳、兒童及少年照顧服務措施的推動概況

Kadushin 及 Martin(1988) 以家庭系統互動為目的，將福利服務分為支持性服務、補充性服務及替代性服務（林勝義，2002）。以下謹就此分類逐一說明：

一、針對一般家庭的兒童及少年照顧服務

因應我國少子女化現象嚴峻之際，首重減輕家庭育兒照顧的成本，建構友善、平價、多元的托育服務，協助育齡家庭的子女照顧需求。除了教育部針對一般家庭需要的教保服務及兒童課後照顧，透過幼兒園、夜光天使點燈計畫、補救教學及課後照顧服務班等方案，支持家庭因就業無法兼顧照顧兒童的需要外；社家署針對一般家庭需要，亦發展各項服務以滿足兒童及少年的照顧需求，強化家庭照顧兒童及少年的資源支持。主要措施如下：

(一) 發展兒童托育服務，提供多元育兒照顧選擇

1. 居家式托育服務法制化：自 103 年 12 月 1 日起實施居家托育服務登記制度，透過將居家托育人員入法輔導與管理，確保居家托育服務品質，以支持一般家庭托育照顧需求。

2. 強化機構式托育服務：因應家長送托需求，托嬰中心成長快速，服務品質不一，爰透過研訂相關實務手冊或工作指引，督導地方政府落實托嬰中心管理機制，提升整體托嬰中心服務品質。

3. 建置社區式托育資源中心：輔導直轄市、縣(市)政府結合社區資源及地方特色規劃以社區為基礎的托育資源中心，提供相關托育照顧諮詢及親職教育課程活動等，減輕家庭照顧壓力，並增強社區托育量能。

(二) 推動育兒津貼及托育費用補助，支持家庭育兒照顧需求

1. 為協助父或母一方因自行照顧兒童未就業之需要，自 101 年起辦理「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」，針對 2 歲以下幼兒父母一方未就業、綜合所得稅率未達 20%，依據家庭經濟條件，每月提供 2,500 元至 5,000 元不等之津貼，以分擔家庭養育兒童負擔。並自 107 年 8 月 1 日起擴大育兒津貼發放對象，在維持現行不重複領取(育嬰留職停薪津貼)及排富(綜合所得稅率 20% 以上)條件下，取消未就業條件限制，只要是未使用公共化或準公共托育(居家托育、私立托嬰中心)服務的家長，都可以獲得育兒津貼每月 2,500

元至 5,000 元不等之補助。另為鼓勵多生育，針對第 3 名以上子女每月加發 1,000 元津貼，提供更大的支持。

2. 為協助雙薪家庭兼顧育兒與就業，自 97 年開辦托育費用補助，針對 2 歲以下兒童送托合格居家托育人員或立案托嬰中心照顧者，且家庭綜合所得稅率未達 20%，依據家庭經濟條件，每月補助 2,000 元至 5,000 元不等之費用。並自 107 年 8 月 1 日起實施公共及準公共托育政策，將未滿 2 歲兒童送托參與準公共化居家托育人員或立案私立托嬰中心照顧之家庭，每月補助 6,000 元至 1 萬元不等；送托公立托嬰中心，每月補助為 3,000 元至 7,000 元不等；第 3 名以上子女加發補助 1,000 元，將托育費用負擔控制在家庭可支配所得 10~15%(約 8,000 元~1 萬 2,000 元)，減輕家庭經濟負擔。

二、針對特殊需求家庭的兒童及少年照顧服務

針對弱勢或有特殊需求家庭的兒童及少年照顧服務，主要在支持或增強家庭照顧兒童及少年的能力及資源，以協助兒童及少年得以在家庭獲得適當照顧及健全成長。因此，除針對弱勢家庭之經濟與照顧需求，提供生活扶助、健保費補助及醫療補助等補(扶)助措施，以維持家庭照顧兒童及少年之基本生活所需外，更關注家庭照顧能力薄弱或負荷之支持與補充。主要措施如下：

(一) 推動兒童及少年高風險家庭輔導服務，預防兒虐事件發生

自 93 年 11 月 29 日函頒實施「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」(104 年 1 月 1 日起修正為「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」)，希望及早發現高風險家庭的存在，主動且提前介入此等家庭，並針對其所可能遭遇的各種家庭及成員個人的身心社會問題，提供輔導與協助，藉以有效防範兒童疏忽或虐待的情事發生(宋麗玉、施教裕，2006)。該計畫具有以下四大特色：一、以兒童少年最佳利益為核心基礎；二、針對經濟、功能相對弱勢的家庭，以家庭為中心的工作模式，提供支持性、預防性的服務方案；三、發掘家庭風險特徵，提前介入，避免不幸；四、從消極的兒少救援與安置理念，朝向積極的家庭維繫與家庭服務。其服務內涵係補助民間團體增聘社工人力，依家庭各個層面的需求，提供高風險家庭經濟扶助、醫療補助、托育照顧、就學輔導、就業服務與衛生醫療等多元化服務資源(簡慧娟，2014)，希望透過資源的介入與充實可以提供家庭與兒童及少年照顧的支持，避免兒虐及未獲事當養育照顧情事之發生。

(二) 辦理弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務，發展社區化照顧資源

由於隔代、單親、新住民及近貧等弱勢家庭有逐年增加趨勢，此類家庭的兒少較一般兒少會面臨更多成長、教育及貧窮風險；又考量弱勢家庭的實際照顧者因本身照顧能力薄弱或多重角色負荷，較難獨立承擔育兒及教養之壓力。因此，自 98 年起辦理「推動弱勢家庭兒童及少年社

區照顧服務計畫」，建構一個初期預防的環境，也就是在兒童少年成長發展的過程中，家庭因照顧功能不足或社區有礙兒童生長的因素，透過外來服務系統的即時支持與協助，免於兒童身心遭受危害，進而促進其健康快樂的成長(吳秀照、黃聖桂，2011)。服務內涵以「課後照顧服務」為媒介，再導入關懷訪視、心理輔導、團體輔導、兒少簡易家務指導、親職教育或親子活動等項目，銜接父母因工作或其他因素未能於兒童放學後即時回家的空檔，讓兒少於日常生活中在社區有一安全穩定照顧環境(吳秀照、黃聖桂，2011)。

(三) 推動發展遲緩兒童早期療育服務，協助家庭照顧特殊需要兒童

1. 提供早期療育費用補助：為落實兒童權利公約保障發展遲緩兒童受特別照顧之權利，92 年訂定「發展遲緩兒童早期療育費用補助實施計畫」，結合地方政府辦理早期療育費用補助，低收入戶者每名兒童每月最高補助 5,000 元，非低收入戶者每名兒童每月最高補助 3,000 元，以減輕發展遲緩兒童接受療育服務的經濟負擔。

2. 布建多元早期療育資源：為因應發展遲緩兒童及其家庭的個別化需求，提供早期療育機構、社區、到宅等多元近便性服務，93 年訂定「發展遲緩兒童到宅服務實施計畫」，自 99 年起推動「發展遲緩兒童到宅及社區療育據點試辦計畫」；另為推動偏遠地區資源布建，縮短早期療育資源城鄉差距，102 年訂定「發展遲緩兒童社區療育據點服務實施計畫」，以利偏遠地區發展遲緩兒童及其家庭就近接受療

育，105 年修正為「發展遲緩兒童社區療育服務實施計畫」。已在全國 13 個縣市共 92 個鄉鎮區提供服務，以提供家庭多元且近便的療育管道，協助家庭照顧發展遲緩兒童。

三、兒童及少年的替代性照顧服務

針對兒童及少年的照顧，政府應極力確保與協助其可以在家庭與社區的環境接受照顧與成長，惟當政府已透過不同支持性及補充性措施協助家庭照顧兒童及少年，但原生家庭仍無法為兒童及少年提供適當照顧時，或永久性或暫時性的喪失功能（如失依或保護事件），而需要暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童及少年，「家外安置」則為兒童及少年照顧的替代性服務措施，其目的旨在提供兒童及少年未受家庭適當照顧時之暫時性保護處所。

我國於兒童及少年福利與權益保障法施行細則第 10 條訂有安置兒童及少年之原則規定：「直轄市、縣（市）主管機關依本法…安置兒童及少年，應循下列順序為原則：一、安置於合適之親屬家庭。二、安置於已登記合格之寄養家庭。三、收容於經核准立案之兒童及少年安置及教養機構。…」爰地方政府依法安置兒童及少年時，應循安置於親屬家庭、寄養家庭、兒童及少年安置及教養機構或其他安置機構之順序為原則。家外安置資源主要措施如下：

（一）推動親屬照顧優先的安置模式

1. 為使兒少在熟悉的親屬家庭中成長，100 年起即透過公益彩券回饋金補助

地方政府辦理多元之親屬安置方案，俾使各地方政府能依區域特性及資源分布，針對安置兒少、親屬家庭或原生家庭因地制宜研提具有創新或符合受虐兒少、親屬家庭或原生家庭所需之服務方案，以提高親屬安置之服務效能。

2. 另親屬安置之費用補助，考量各地方政府生活水準與區域差異，故親屬安置費用給付標準，授權各地方政府依權責訂定。地方政府依地方制度法之自治事項，訂定親屬安置費用標準，衛生福利部則定期透過社福考核、重點工作會議等檢視各地方政府親屬安置辦理情形。

（二）落實兒童及少年家庭寄養服務

1. 各地方政府依兒童及少年福利與權益保障法第 62 條第 5 項規定訂定家庭寄養辦法，據以執行家庭寄養服務業務。本部訂定「兒童及少年家庭寄養服務工作基準」，範定寄養家庭之招募、篩選流程、訓練、規範、寄養安置費補助標準及訪視查核輔導等機制，供地方主管機關參考研訂。

2. 請各地方政府依前項工作基準，以最低生活費用 1.8 至 2.2 倍標準編列安置費用，鼓勵地方政府提高特殊需求兒少安置費用及增列寄養家庭喘息服務，以減少寄養家庭流失。此外，並編列寄養安置費及行政事務費預算，並提供嬰幼兒津貼、日用品費、醫療、健康檢查、制服、高中職學雜費等其他費用補充之，確保寄養照顧服務品質。

3. 為掌握寄養個案受安置照顧情形，衛生福利部透過建立全國兒童少年安置及

追蹤個案管理系統，即時掌握寄養家庭服務動態，並將各地方政府辦理訪視業務情形，納入社會福利績效考核指標，考核地方政府實地督導訪視及隨機抽訪寄養安置個案之訪視頻率。此外，定期邀集地方政府召開聯繫會議，解決家庭寄養實務上問題，以利業務之推動。

（三）挹注安置機構資源提升照顧能量

1. 有關地方政府安置兒少至安置機構，係與機構簽約，並補助安置費用。社家署並對兒少安置機構提供專業人員之專業服務費補助。為鼓勵兒少安置機構提高薪資待遇，自 106 年起，規定機構申請專業人員服務費時，應自籌薪資達一定額度者，方予補助，以 108 年為例安置一般保護性個案者，每位專業人員最高補助 1 萬 3,000 元；安置特殊性保護個案者，每位專業人員每月最高補助 1 萬 6,000 元。加上機構自籌經費 1 萬 8,000 元，核算社工人員薪資約 3 萬 1,000 元至 3 萬 4,000 元，生活輔導等照顧人員薪資約 2 萬 7,000 元至 3 萬 4,000 元。

2. 因應兒少安置機構反映照顧成本負擔沉重，為引導各地方政府適時調整兒少委託安置費用，社家署業於 106 年邀集地方政府研議，決議請各地方政府 107 年優先編列足額之公務預算，調增委託兒少機構安置費用至 2 萬 1,000 元（最低額度）以上，以提供機構合理安置費用，並納入 108 年社福考核指標。

3. 社家署及地方政府亦編列預算挹注機構興建、修繕、設施設備等相關補助費用，並爭取經費補助機構辦理安置兒少綜

合性活動、課業輔導、工作人員社會暨心理評估與處遇、職前及在職訓練等項目，期改善及優化機構居住環境，健全兒少身心發展及提升工作人員專業知能及身心健康，並協助緩解機構營運壓力。

此外，隨著社會變遷與家庭結構的改變，雙薪家庭面臨托育照顧的問題、生育率降低、單親、隔代與新住民家庭增加，我國家庭面對日趨多元與複雜的衝擊及挑戰，但家庭規模與家庭功能卻日漸萎縮弱化，往往加重家庭照的壓力與負荷，衝擊家庭關係。為提供兒少家庭協助與照顧，政府除針對不同兒少類型家庭之需求，推動各項支持性服務、補充性服務及替代性服務照顧措施或家庭服務方案，支持對兒童及少年的照顧之外，如何讓兒童及少年的父母或照顧者強化其教養的品質，讓其能培養足夠的親職知能，以因應兒少不同身心發展階段之需求，亦是不容忽視的重要課題。

因此，當社會工作專業人員在提供家庭服務時，發現兒少家庭關係衝突或不協調、父母或照顧者資源或教養能力不足，在整合性評估家庭的需求與功能後，除依不同類型兒少家庭需求，連結或轉介民間團體或相關單位提供各項支持性服務、補充性服務及替代性服務或親職教育課程等服務資源外，社會工作專業人員亦可擔任示範者，提供擔任親職角色在親職溝通與互動技巧之指引，透過增強父母或照顧者親職知能、親職指導或促進親子參與及親子關係之服務，支持家庭照顧能量及提升家長親職功能，以培養正向的家庭互動，此類更前端預防的服務與資源，亦是在關

注兒童及少年照顧服務時，不可偏廢的重要服務。

參、兒童及少年照顧服務措施的挑戰與策進

一、積極推動托育公共及準公共化服務，滿足一般育兒家庭托育需求

(一) 推動托育公共化

1. 布建社區公共托育家園：規劃 107 年至 109 年每年設置 80 處，110 年至 111 年每年設置 100 處，共 440 處公共托育家園，提供 5,280 個收托名額，擴大公共托育量能。

2. 設置公設民營托嬰中心：尊重地方政府運用轄內公共空間與自有財源，同時衡酌未滿 2 歲兒童人數及民間資源服務能量規劃設置，推估 107 年至 111 年可設置 148 家，提供 7,030 個收托名額。

(二) 推動托育準公共化機制

1. 由政府與收費未超過一定額度、評鑑在一定等第以上且配合訪視輔導等條件均符合的托嬰中心及居家保母簽約，政府再補助家長托育費用，讓家長每月實際負擔費用低於所在縣市家戶可支配所得 10-15% 間 (約 8,000 元 -1 萬 2,000 元)。

2. 訂有督導管理與退場機制，藉此讓有送托需求的家庭可以安心，並負擔得起家外送托費用，居家保母或托嬰中心也可穩定收托。長期而言，可維持專業服務品質，吸引更多家長送托，以服務創造價值的良性循環。

(三) 規劃以社區為基礎的托育資源中心

透過閒置空間建物的改建、修繕設置托育資源中心並充實設施設備，發展以社區為中心，在地化、近便、優質之整合性托育資源服務網絡，提供相關托育照顧諮詢及親職教育課程活動等，減輕家庭照顧壓力，並增強社區托育量能。另對於資源缺乏地區採用外展服務車方式服務，並提供兒童玩具圖書租借，將資源送入社區以擴展其可近性。

二、強化家庭的多元服務與輔導支持，降低家庭受脆弱性環境的影響

(一) 推動脆弱家庭個案管理與多元服務，整合跨網絡資源支持家庭

兒童及少年高風險家庭關懷輔導自 93 年起推動，當時因政府公部門社工人力嚴重不足且增聘不易，爰歷年來均採行補助民間團體社會工作人員的方式辦理，提供以兒童及少年為中心的家庭支持性服務，然而執行逾十年來，兒童及少年高風險家庭與兒童及少年保護案件經常存在灰色地帶，時有分工疑義，且民間社會福利團體聘用之高風險社會工作人員缺乏公權力，常無法順利協調就業、教育、醫療、警政、戶政等機關，導致執行高風險預防與介入效果受限 (強化社會安全網計畫，2018)。過往兒童及少年高風險家庭服務，多數地方政由前端開案評估到後端擬定服務計畫直接委由民間團體提供「一條龍個案管理」服務，少數地方政府僅完成前端開案評估，後端處遇評估及個案管理則委託民間團體提供，不論是「一條龍個案管

理」或是「兩段式服務」，對地方政府而言，除無法掌握轄內接受服務家庭狀況，且個案服務歸責於民間團體，造成政府部門公權力角色的弱化。

為解決此一困境，行政院 107 年核定強化社會安全網計畫，除將兒童及少年高風險家庭中屬高度風險之家庭回歸保護服務系統介入外，對於屬於中低度風險的家庭，透過布建社會福利服務中心（以下簡稱社福中心）與補充服務體系專業人力，重新建構公私部門的協力合作模式，使社福中心服務重心從初級社區預防轉為關注家庭的脆弱性因子，並將此類脆弱家庭的個案管理權限回歸地方政府，且賦予其擔任一案到底的個案管理者角色，俾利即時協調公部門跨網絡資源，以強化政府公權力及早介入與協調跨網絡的家庭整合服務，俾利提供家庭更周全的支持服務。

同時，面對家庭多元性、異質性及特殊性需求時，實難以僅仰賴社福中心提供之個案服務，倘無適當支持資源之挹注，較難達成對家庭多重支持的目標。因此，社家署自 107 年起，即配合「強化社會安全網計畫」補助地方政府推動脆弱家庭多元服務方案，協助累積具兒童及少年及家庭服務寶貴經驗之民間團體，轉型發展對家庭需求的專精化和多元性的服務，以補強社區預防性服務工作。透過民間團體和社福中心的合作，建構新的公私協力服務模式，由公部門擔任個案資源的管理者和中介者，連結跨網絡和跨民間資源的資源合作，共同攜手在不同面向上，提供家庭照顧的支持資源和多元需求的即時介入，以避免家庭受脆弱性因子而影響功能的發揮。

（二）發展育兒指導服務資源，強化家庭照顧知能與照顧品質

鑑於兒童及少年保護通報案件近 5 年來逐年增加趨勢，依據衛生福利部統計資料顯示從 103 年 4 萬 9,881 件到 107 年 5 萬 9,915 件，且平均每年有 22.6 名兒少因為父母或主要照顧者嚴重虐待或是殺子自殺事件波及而致死。如果從受虐者年齡來看，107 年家內受虐的兒少，未滿 6 歲的兒童比率高達 3 成。而吳漢屏 (2019) 在檢視國外兒虐死亡回溯的相關論文發現，受虐兒童因為年齡小、無法保護自己、無法反抗，無處可躲也無法對外求助，而這些兒少也尚未進入教育機構，所以沒有任何能力對外求援、沒有任何保護兒童的團體能夠介入，甚至沒有人能發現兒童正在受虐待，左鄰右舍也甚難發現兒少正受家庭迫害。

又依衛生福利部 107 年家內兒童及少年保護案件分析施虐者本身因素，以施虐者缺乏親職知能 (31%) 最多、其次依序為親密關係失調 (9%)、經濟因素 (8%)、酗酒 (5%)。因此，提升父母或主要照顧者之親職知識及技巧，預防最脆弱的 6 歲以下兒童遭受不當照顧或虐待，有其必要性。是以，社家署在 106 年盤點全國育兒指導服務方案發現全國縣市涵蓋率僅 6 成，資源布建顯有不足，為擴大推動育兒指導服務，爰自 107 年起推動「脆弱家庭育兒指導服務方案」，並運用公益彩券回饋金補助地方政府自行或結合民間團體辦理，透過專職人員到宅提供親職示範、餐點預備、家務指導或親職諮詢等服務，協助社區內具脆弱性的家庭，以幫助處於不利處

境的兒童，獲得較佳的養育及照顧環境。

（三）布建社區化支持服務網絡，營造友善及關懷家庭的社區環境

對於弱勢家庭兒童及少年的社區照顧服務，歷經多年推動發現，現有既存於社區中的小型非營利組織，長伴在社區脆弱兒少家庭的左右，雖部分草根性的團體其組織的專長和特性，尚不足以推展較為專業和專精性的服務。然而，此類民間團體，在社區中是更為貼近家庭生活的服務資源，且是更能夠在社區中發揮支持家庭的重要影響角色。故社家署為整合並培植社區的民間團體成為最貼近社區民眾的資源，自 106 年起推動「守護家庭小衛星—培植家庭支持服務資源網絡計畫」，補助並輔導其擔任脆弱兒少家庭第一線關懷陪伴及支持角色，提供家庭穩定的功能，並讓這些民間資源成為全國社福中心重要的基層夥伴，就近透過平日各項服務的提供，瞭解並關心脆弱家庭的狀況，當其發現所服務之家庭問題變複雜時，則可隨時轉由社福中心提供更深度的輔導處遇與資源連結等服務。

實施近 2 年後，考量配合「強化社會安全網計畫」的陸續開展，特別著重社福中心與社區資源之合作，尤其要強化地方政府（含社福中心）盤點、掌握與培力社區資源之能量，除發揮社區中網絡資源整合角色外，更應培力基層民間組織的力量共同發揮守護家庭的功能。故自 109 年起修正「脆弱家庭社區支持服務方案（守護家庭小衛星）」補助項目，賦予地方政府統籌轄內在地資源並依需求與服務配置，

將公私部門力量整合並配搭服務轉型以達最大效益。其重點包括：1. 補助對象修正為直接補助地方政府，將資源發展及培力回歸地方主責，賦予地方政府更多權責發掘社區需求，並統籌資源配置以因應在地需求，由地方政府自行、補助或委託轄內民間團體辦理；2. 鼓勵強化社區運用志工的角色，協助建構社區脆弱家庭的支持關懷輔導系統；3. 鑑於少年輔導資源匱乏，新增少年輔導團體與活動方案，以引導資源的發展；4. 強化社區團體與社福中心的服務串連，促進公私部門及社區的服務連結成綿密的服務網絡，以建構社區層次的服務網絡。

（四）深化發展遲緩兒童早期療育服務，布建偏鄉療育資源

孩子是國家重要的人力資產，為提供發展遲緩兒童及其家庭更好的專業服務，以促進發展遲緩兒童身心發展能力，並縮短早期療育資源城鄉差距，針對早期療育服務資源布建不足情形，尤其是偏遠地區療育資源缺乏的狀況，社家署將持續朝深化服務與布建資源等方向持續努力：

1. 深化服務：108 年完成訂定「兒童發展通報轉介暨個案管理中心工作手冊」，提供地方政府輔導所屬通報轉介中心、個案管理中心落實服務功能，並推動專業介入服務。另 108 年也完成訂定社區療育服務（含到宅服務）工作指引、品質管理指標範例，提供地方政府及轄內社區療育及到宅療育辦理單位參考運用，以精進早期療育及家庭支持服務效益。

2. 布建資源：除持續推動「發展遲緩

兒童社區療育服務實施計畫」，逐年擴充服務區域，降低療育資源缺乏地區之數量外，並擬具「療育資源缺乏地區布建計畫」(108年至110年)，針對衛政、社政及教育體系早期療育資源皆有不足的鄉鎮區，期能透過中央結合地方政府挹注更多資源於衛政、社政及教育體系早期療育資源，使服務範圍持續擴大，以改善偏遠地區資源不足之狀況。

三、發展家庭式替代性照顧服務，提供家外安置多元選擇

由於親屬照顧資源開發不易、寄養家庭量能有限，因此，目前我國家外安置仍是以兒童及少年安置機構為最大宗。依據我國兒童權利公約首次國家報告國際審查結論性意見第42點略以，委員雖注意到政府已採取措施，降低因為已經或者必須與父母、家人分開，而被安置在機構裡之人數，但委員同時注意到，在接受機構安置的兒童及少年人數並沒有顯著下降情形下，被安置在非公立機構的人數卻持續增長。委員會擔心，過剩的機構數可能誘發兒童及少年被安置在機構中，而不是接受以家庭環境為主的照顧。

然而親屬照顧多數是基於情感與血緣因素照顧兒童及少年，惟在照顧過程中衍伸之的經濟壓力、親職能力、原生家庭的干預等，都會產生親屬照顧資源開發的困境。再加上親屬家庭擔任照顧角色，決定時可能較為倉促，在照顧能力、環境及資源準備面向，無法如受過訓練的寄養家庭可於事前進行完整的培力訓練與準備(侯淑茹，2015)，故親屬接受兒童及少年安

置後，因必須繼續參加親職教育課程而影響其意願。另寄養安置的兒童及少年超過3成有疾病、傷害、身心障礙或健康異常等情形，超過3成有說謊、偷竊、尿床、畏縮等行為問題，顯示安置個案照顧困難度增加，寄養家庭照顧負荷沈重，若寄養家庭的專業知能或支持不足，則易產生寄養家庭流失或個案轉安置等情形。依公務統計報表顯示，104年寄養家庭數量(含儲備寄養家庭)從1,633戶達到高峰後逐年下降，105年1,577戶及106年1477戶，至107年底止為1,358戶，使得寄養家庭供不應求。

另依據107年底統計，兒童及少年安置個案領有身心障礙手冊院生約占10.5%，發展遲緩兒童約占1.94%，其餘有注意力缺陷、過動疾患比率亦逐漸增加，顯示安置個案照顧困難度增加，照顧人員壓力沈重，若專業人員知能或支持不足，則易產生照顧人力流動率高或個案轉安置等情形。此外，安置2年以上之兒童及少年約占5.89%，此顯示兒童及少年一旦進入安置機構後，即難以返家。

綜上，如何開發親屬安置資源，提高寄養家庭數量，提供兒少更多元化、人性化及個別化的替代性照顧服務，以及發展以兒少及其家庭為重心之服務模式，使脆弱家庭兒少可安置於家庭環境中成長與發展，成為我國當前替代性照顧重要課題之一，並且據此以規劃我國替代性照顧資源發展策略，說明如下：

(一) 擴展親屬安置服務量能

策略性引導縣市政府強化連結法律諮

詢、志工服務等資源，以及喘息服務、舉行家庭會議、協助與原生家庭父母會面、辦理支持性、成長性活動等服務方案，給予親屬照顧之家庭更多元之支持服務。此外，亦引導地方政府發展親屬安置服務，如針對與兒童及少年有重要關係或特殊情感之重要他人（例如：兒童及少年幼時之保母、學校老師、教會牧師等），且經直轄市、縣（市）主管機關評估適合安置者，將發展為「類親屬安置」。

（二）強化寄養家庭支持系統

運用公彩回饋金補助地方政府強化寄養家庭支持系統，108年起依接受寄養安置兒童及少年是否有身體疾病或發展障礙，心理、情緒或行為問題之程度，以及照顧與環境需求，並經地方政府所成立跨專業團隊評估小組審查，通過者除原寄養安置費外，增加補助專業加給分級，第1級每人每月補助1,000元；第2級每人每月補助3,500元；第3級每人每月補助5,500元。除審查寄養家庭專業加給之等級及喘息服務外，並整體評估寄養家庭或個案所需支持服務，以及追蹤評估安置兒童及少年之成效，以掌握其照顧品質。

廣續提升寄養家庭之專業知能及照顧技巧，督導地方政府建置在地之親職到宅服務團隊，與寄養父母討論合適的教養方式，以提供即時諮詢服務。此外，補助地方政府提供寄養家庭喘息服務，照顧一般寄養兒童及少年，每2個月可申請1次，若是照顧發展遲緩、身心障礙或經跨專業團隊評估小組審查有特殊需求者，每個月可申請1次。

（三）發展多樣性照顧服務模式

我國目前兒童及少年替代性照顧服務係以寄養家庭及機構照顧模式為主，惟兒童及少年生理、心理及行為個別需求多元，例如嚴重情緒障礙或偏差行為、逃家逃學或不適宜在家庭內教養之兒童及少年等，需要有較高的行為矯正及諮商輔導機制介入，一般的寄養家庭或機構集體式生活場域，實難以兼顧此類兒童及少年獨特的需求。

爰為發展多樣性照顧服務模式，滿足脆弱家庭兒童及少年之多元需求，社家署推動「特殊兒童及少年團體家庭實驗計畫」，採深度關懷方式協助個案，對特殊需求兒童及少年實發揮顯著影響效果。由於團體家庭照顧係屬高成本支出方案，為鼓勵機構參與與補貼其經費負擔，該實驗計畫補助承辦團體家庭業務之機構或基金會開辦設施設備、房屋租金及社工人員、護理人員、托育人員、保育人員、生活輔導人員等專業服務相關費用，每家補助逾150萬元，以利推動是項業務。期望藉由團體家庭入法，能改變目前地方主管機關被動因應的角色，讓其在安置型態的規劃、預算的編列、制度與督導的建立等，能有更多著墨與推動的空間。

為使家庭發揮其積極正向的功能，在精進兒童及少年照顧服務措施的同時，亦應持續因應不同兒童及少年家庭類型及兒少各階段的身心發展需求，掌握、盤點與開發所需要之家庭教育與親職教育資源。而在實務操作上，社會工作專業人員在提供家庭服務時，除連結或轉介民間團體或相關單位提供親職教育課程等服務資源，

亦應扮演資源開發之角色，提供兒少家庭發展所需的親職服務方案。而社工專業人員在規劃相關親職服務方案時，除了辦理靜態、單向、單次的親職教育講座或活動，亦應有策略的透過相關團體活動之帶領或示範，將親職教育的知能與技巧深入內化至父母或照顧者，協助父母或照顧者具備相關知識，瞭解兒少階段的發展特徵及需求，培養正向開放的溝通氣氛，建立和諧的親子互動。

此外，除社會福利服務本身的資源挹注外，對於兒童及少年照顧的教養資源，如新生兒照護、衛教、家庭教育等相關教養資源，均應一併納入考量。因此，在提供親職教養服務上，可結合現行衛政體系的醫療特殊照顧之育兒指導服務與家庭支持服務、教育體系的各種教育活動及服務，透過跨體系的合作共同增進家庭功能，協助家庭發揮應有親職教養能力，預防家庭問題及危機產生。

肆、結語

因應人口結構與社會發展的變遷，家庭的功能日漸薄弱，且有逐漸弱化的趨勢，為健全與強化家庭功能的發揮，透過持續發展多元化的家庭服務措施，與結合各項家庭教育資源的介入，以支持家庭照顧功能並提升家庭關係，有以下建議：

一、持續運用公私協力合作模式，強化整合性家庭支持服務體系

社家署歷年來持續積極結合民間團體，透過公私協力合作模式辦理各類脆

弱家庭社區支持性及補充性服務方案，並發展家庭式替代性照顧服務模式，期能透過組織社區的力量，從下而上發動社區民眾的參與，扶植社區發展服務量能，動員整個社區共同守護社區中的脆弱家庭。惟在社區資源的布建、開發與培力民間團體的投入尚須積極努力，解決資源配置不均或供需不足的問題，才能夠有效發揮社區支持與網絡的成效，發展以家庭為中心、社區為基礎之整合性家庭支持服務體系，適切滿足脆弱家庭的需求，並加強家庭功能的發揮，始得給予兒童及少年健全成長的生活環境，進而具體實踐兒童權利公約精神。

二、強化社政與家庭教育體系連結，預防家庭問題發生

家庭教育法業於108年5月8日修正，且於該法新增第16條「社政主管機關於執行職務時，經評估有家庭教育需求者，得轉介推展家庭教育之機關、機構、學校、法人及團體，提供相關家庭教育課程、諮商或輔導等服務」，以促使推展家庭教育之機關、機構、學校、法人及團體共同強化社會安全網絡，俾與社政共同合作，提供民眾所需之家庭教育課程、諮商或輔導等服務，預防家庭問題之發生。家庭教育係透過事前預防之教育作為，促進家庭關係與家庭功能為目標，以預防家庭身心虐待與不當管教情事之發生，而「強化社會安全網計畫」，亦強調跨局處之協力分工合作，以從根本解決影響家庭的風險因子。爰配合家庭教育法修正，將持續強化社政與家庭教育體系之連結，惟考量各縣

市家庭教育體系資源量能不一，針對社政在與家庭工作過程中，倘發現其有家庭教育需求，將視其所需之家庭教育範疇，與轄內推展家庭教育之機關、機構、學校、法人及團體所能提供之服務量能，適時連結有關之家庭教育體系提供各項家庭教育活動及服務，以提升社區民眾家庭生活知能、家人關係並健全家庭功能，共同協助家庭教育的預防工作可以在社區落實，預防家庭問題的發生。

(本文作者：簡慧娟為衛生福利部社會及家庭署署長；吳建昇為衛生福利部社會及

家庭署家庭維繫科科長；蔡惠怡為衛生福利部社會及家庭署家庭維繫科專員；蔡孟珊為衛生福利部社會及家庭署家庭維繫科科員；洪偉倫為衛生福利部社會及家庭署發展支持科科長；蔣建基為衛生福利部社會及家庭署發展支持科約聘研究員；王琇誼為衛生福利部社會及家庭署安置輔導科科長)

關鍵詞：兒童及少年照顧、兒少照顧、脆弱家庭、托育服務、早期療育、育兒指導、社區支持、家外安置、替代性照顧服務

📖 參考文獻

- 中華民國兒童權利公約首次國家報告國際審查委員會(2017)。中華民國兒童權利公約首次國家報告國際審查結論性意見。
- 全國法規資料庫(2019)。兒童及少年福利與權益保障法。網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050001>
- 林勝義(2002)。兒童福利。台北：五南圖書公司。
- 吳秀照、黃聖桂(2010)。從生態文化觀點論社區弱勢家庭兒童少年照顧支持服務的實踐。社區發展季刊，130期，56-72。
- 吳漢屏(2019)。兒少虐待相關研究與未來發展(41-45)。兒虐議題之資訊整合與政策建言。財團法人國家衛生研究院。
- 宋麗玉、施教育(2006)。「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」執行狀況初探。社區發展季刊，114期，104-117。
- 侯淑茹(2015)。建構兒少親屬安置的友善環境。台灣心理諮商季刊，7卷4期，1-13頁。
- 國家發展委員會(2017)。我國家庭結構發展推計(106年至115年)。
- 內政部兒童局(2009)。發展遲緩兒童到宅及社區療育據點試辦計畫。
- 衛生福利部社會及家庭署(2013)。發展遲緩兒童社區療育據點服務實施計畫。
- 衛生福利部社會及家庭署(2016)。發展遲緩兒童早期療育服務實施方案。
- 衛生福利部社會及家庭署(2016)。發展遲緩兒童社區療育服務實施計畫。
- 行政院(2018)。強化社會安全網計畫。

- 行政院 (2018)。我國少子女化對策計畫 (107 年至 111 年)。
- 衛生福利部社會及家庭署 (2018)。發展遲緩兒童早期療育費用補助實施計畫。
- 衛生福利部社會及家庭署 (2014)。103 年兒童及少年生活狀況調查。
- 衛生福利部社會及家庭署 (2018)。脆弱家庭育兒指導服務方案。
- 衛生福利部社會及家庭署 (2018)。守護家庭小衛星—脆弱家庭兒少社區支持服務方案。
- 衛生福利部社會及家庭署 (2019)。兒童發展通報轉介暨個案管理中心工作手冊。
- 衛生福利部社會及家庭署 (2019)。社區療育服務 (含到宅服務) 工作指引。
- 衛生福利部社會及家庭署 (2019)。社區療育服務 (含到宅服務) 品質管理指標範例。
- 衛生福利部統計處 (2019)。兒童少年保護—受虐人數。資料檢索日期：108 年 5 月 20 日。
網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2985-14085-113.html>
- 衛生福利部統計處 (2019)。兒童少年保護—施虐者本身因素分。資料檢索日期：108 年 5 月 20 日。網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2985-14091-113.html>
- 衛生福利部統計處 (2019)。兒童少年保護—通報處理情形。資料檢索日期：108 年 5 月 20 日。網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2985-14080-113.html>
- 簡慧娟 (2014)。高風險家庭服務輸送系統之建立與發展。萬國法律，193 期，2-10。
- Kadushin,A. & Martin,J.A, 〈1988〉.Child welfare service. 〈4th ed.〉 New York:McMillan.