

# 從美國兒童少年保護服務分級回應模式 來談臺灣的社安網篩派案機制

林敬軒、鄭麗珍、朱崇信

## 壹、前言

聯合國《兒童權利公約》（The Convention on the Rights of Child, CRC）於今年9月屆滿30週年（註1），其所揭示四大基本權利中的「兒童受保護權」一直是各國政府積極努力實踐的重要面向。在採取適當的立法、行政、社會和教育措施，政府除消極地回應兒童虐待事件外，更需要積極地採取適當預防作為，以保障兒童免於遭受任何形式暴力侵害之權利（CRC Committee, 2011）。國際上，各國政府已發展出不同的實務策略來回應兒童不當對待議題，近期論述亦強調，在CRC引導下，兒童保護更應該走向以權利為基礎的服務模式（right-based approach）；然而，各國兒童保護服務模式仍以福利為基礎（welfare-based approach）居多，即以「保護」之名將兒童視為需要協助與拯救的客體，而非《兒

童權利公約》所強調的：兒童是主張權利的主體（Tobin, 2015; Tobin & Cashmore, 2020）。

以福利為基礎的兒童保護服務在介入家庭時，具有「強制力」和「公權力」的特質，尤其因為保護性服務強調對於兒少安全和風險的評估，所以在因應兒少保護通報案件、與家庭的初次工作便是以「調查」的方式回應家庭面臨的壓力事件或困境，這對於家庭來說，不僅是一種干擾，更是一種懲罰。「調查回應」（investigation response, IR）的兒童保護服務在一方面是專業人員單向對於家庭的評估，缺乏家庭或兒少參與評估與決策；另一方面，此方式對於所有通報案件皆以調查形式介入，而忽略了各個家庭的獨特性，以及所通報的虐待事件在程度上和文化詮釋上的差異（Svevo-Cianci et al., 2011）。因此，「調查回應」的工作模式讓兒少保護工作者在回應通報時，面臨既

需要與家庭建立工作關係以提供服務，又必須要執行調查與仲裁公權力之困境。

為因應「調查回應」所面臨的實務挑戰，以及調整僅以調查方式回應兒少保護通報案件的工作模式，美國於1990年代發展出「分級回應」（differential response, DR）取向的兒少保護服務模式（又稱替代回應，alternative response、多元回應，multiple response、或雙軌制度，dual track）。「分級回應模式」依照兒童不當對待嚴重程度、家庭風險等級、以及評估家庭潛在個別需求，以強調家庭為中心和家庭參與的彈性區別方式回應兒童虐待通報並與家庭工作（Child Welfare Information Gateway, 2014; Merkel-Holguin et al., 2006）。其基本精神與我國現行「強化社會安全網計畫」中之集中篩派案中心設立有呼應之處，即強調透過針對兒少保護通報案件的統一篩案，依照風險程度和家庭需求進行分級分流派案，提供整合性的保護性或脆弱家庭服務（吳書昀、王翊涵，2019）。

故本文旨在從美國兒少保護「分級回應模式」來討論臺灣社安網之集中派案制度，將從介紹美國「分級回應模式」（DR）的發展沿革討論其核心理念，比較此模式與傳統「調查回應模式」（IR）之差異，並從研究文獻檢視「分級回應模式」實證成效與限制，以此為基礎討論我國社安網集中篩派案的運作。

## 貳、美國兒少保護分級回應模式發展背景與核心理念

美國兒少保護「分級回應模式」的發展最早始於1990年代初期，在1993至1994年間，佛羅里達州（Florida）和密蘇里州（Missouri）首先立法推動「分級回應」取向的服務模式，兒少保護體系開始依據風險等級評估回應兒少保護通報案件，同時提供家庭相對應的分流服務。Waldfoegel（1998）著書The Future of Child Protection，提出美國兒少保護應該採取「分級回應模式」，作為未來兒少保護服務的新的典範。2000年初，美國健康及人群服務部開始檢討CPS既有做法和政策，為CPS的革新做出準備。到了2004年，Minnesota執行「分級回應模式」的評估報告出爐，正向的成果引起各州政府的興趣，促使這項改革迅速擴展（National Quality Improvement Center on Differential Response [QIC-DR], 2011）。隨後此模式擴展到美國各州，在過去二十年間，有超過三分之二的州政府透過立法或服務計畫實施全州或區域性的「分級回應」服務模式（Child Welfare Information Gateway, 2014; National Quality Improvement Center on Differential Response [QIC-DR], 2011）。下面就美國「分級回應」制度的發展背景和核心理念做一個說明。

## 一、美國「分級回應」的發展背景

從文獻歸結來看，「分級回應模式」在美國的發展趨勢主要有三項背景原因，說明如下：

### （一）回應兒少保護體系的弊端

兒童虐待在美國一直被視為是嚴重的社會議題，早期兒童保護體系回應兒童虐待的主要方式是透過調查介入，將各類型通報案件都納入統一個服務體系之中。在傳統兒少保案件中，許多屬於慢性兒虐和疏忽的問題，例如貧窮、物質濫用、精神疾患等風險因子所致（Kaplan, Schene, DePanfilis, & Gilmore, 2009）。以貧窮為例，許多被認定為疏忽類型的案件和單純的貧窮其實很難區分，或有些個案的需求的是福利服務需求卻進入兒少保護體系，兒少保護所能提供的資源並無法解決貧窮的問題，以致這類的家庭經過調查後很少會開案服務，即便開案服務，所提供的資源也非常的少（Siegel, 2012; Schene, 2005）。此種兒少保護的介入方式被認為對於低風險家庭的過度干擾，不適當的服務介入既無法協助家庭解決潛在困難，也因資源排擠而無法確實回應其他高風險家庭的需求進而保護兒童（Waldfoegel, 1998）。根據Conley（2007）的計算，在2004年，美國約有1/3的兒保案件在通報熱線時被篩除，剩下接受調查的兒少

保護案件中又有60%因證據不足而「不成案」，這些案件通常都是所謂低風險或低嚴重程度的案件，這些風險因素若沒有相對應的服務協助處理，之後卻仍被反覆通報進入兒少保護體系。因此，兒童保護體系需要有別於單一的調查回應形式來提供兒童和家庭服務。

### （二）強調家庭參與的實務

在美國兒少保護體系的發展歷史上，兒少保護的介入經常採用缺乏彈性、敵意的、「侵入式」干預手段，並將家外安置作為確保兒童安全的主要手段，牽涉其中的家長大多經驗都非常負向，變成非自願案主（Schene, 2005）。基於寄養家庭穩定性不足、寄養漂流現象的反思，美國於1980年代通過的Adoption Assistance and Child Welfare Act，強調兒少照顧的持久穩定，要求州政府投入合理的努力，避免兒童家外安置，對已被安置的兒童也要求快速讓他們和最親近或其他家人重聚，這項修法促成新的工作方法和策略的發展來幫助家庭更安全的照顧自己的孩子，包含社區為基礎的服務，家庭的參與、充權、夥伴關係，以及在這些策略上發展出來的許多方案（Hughes, Rycus, Saunders-Adams, Hughes, & Hughes, 2013）。自1990年代開始，美國的兒童福利體系興起融入家庭參與（family engagement）的服務策略，強調在進行與兒童相關的決策

時，必須納入家庭意見、尊重家庭文化，因此模式與「分級回應」取向的價值互相呼應，即假設透過鼓勵家庭參與、與家長建立夥伴關係，更能提供符合個別需求的服務。因此，兒少保護體系也在著重家庭參與實務的同時期發展出「分級回應模式」（Christenson et al., 2008）。

### （三）確認服務品質的責信

美國各州為促進州內兒童福利服務的品質，以達到正向兒童福祉的成果，各州政府將「分級回應模式」納入持續性品質改善（continuous quality improvement, CQI）的計畫策略；在聯邦政府的層級，則於2010《兒童虐待預防與處遇法案》（Child Abuse Prevention and Treatment Act）修法中首度納入「分級回應模式」的規範，並配置相當的經費挹注各州政府，發展「分級回應」取向相關的篩案、評估、和預防性服務。在這些背景下，各州政府開始發展兒童保護制度的改革和調整，「分級回應」取向的服務也因此擴張，發展為有別於過往的兒童保護服務，而強調家庭參與、個別化服務、以及促進長期家庭福祉為目標的嶄新模式。

## 二、美國「分級回應」的核心理念

「分級回應」是針對兒童保護案件通報進行篩案和派案評估，並提供後續有彈性、有選擇的回應方式。根據此模

式之設計，兒童虐待通報後續的兒童保護服務回應大致上有兩種方式：一是法定調查程序，即IR（又稱高風險評估，high-risk assessment），另一是非法定調查程序，即DR（又稱家庭評估，family assessment）（QIC-DR, 2011）。當有關單位接受兒少保護案件通報時，依據評估的工具來決定風險高低，若兒少保護風險被評估為「中度到高度風險」的個案，相關單位就會依據法律規定進行調查程序，以究責或懲罰性的態度來確立兒童不當對待的事實；若因此成案，所提供的介入服務將是強制性的（如：強制親職教育或家外安置）。若兒少保護風險被評估為「中度过低度風險」的個案，相關單位就會採取家庭評估的取向，以與家庭建立夥伴關係的態度來與受通報家庭和照顧者工作，同時關注家庭中安全、優勢和需求，後續介入服務則會依照父母或照顧者的自願性、家庭需求、和家庭參與程度來提供彈性服務（Fuller, 2014; QIC-DR, 2011）。除評估風險程度外，亦有考量其他因素，例如：過去通報史、通報來源、立即危險程度、以及案件特性，來決定「分級回應」的路徑。若在服務過程中，評估到兒少保護風險程度的改變時，也會因應風險的提升或降低改變服務的取向路徑。圖1呈現雙軌制度的服務流程。

雖然「分級回應」模式為因應傳統「調查回應」模式的服務改革設計，但二

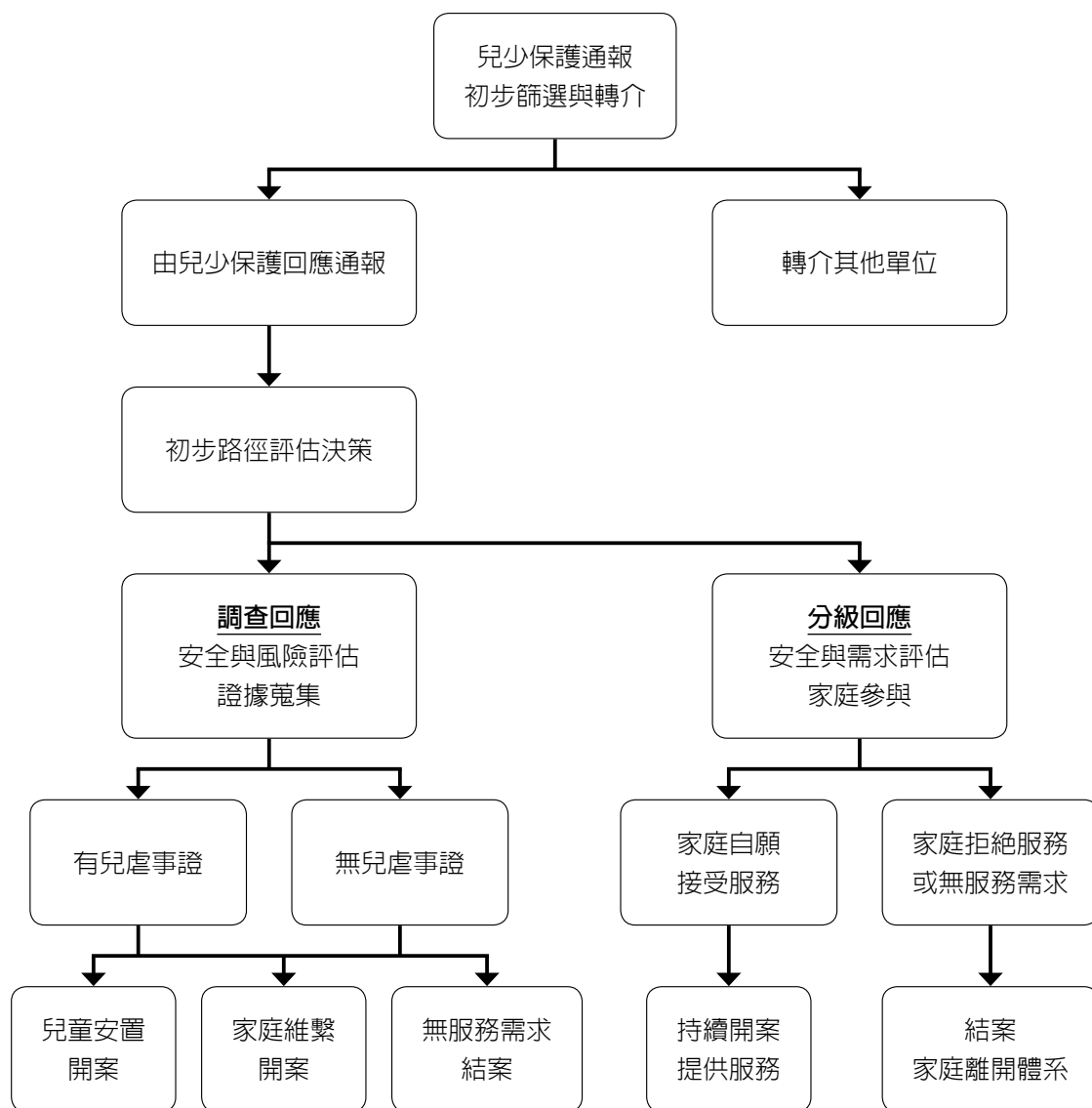


圖 1 兒少保護「調查回應」與「分級回應」模式服務路徑

資料來源：作者自行翻譯整理自Fuller（2014）。

者仍具備共同的核心原則，即是透過服務過程，促進兒童安全、福祉發展、和永久性的兒童福利目標。為達此目標，服務初期皆會評估兒少安全和家庭優勢，但

在此基礎的實際服務取向會有所不同。以下從兒少保護「分級回應」模式和傳統「調查回應」模式之比較討論其核心理念（Child Welfare Information Gateway,

2014; Fuller, 2014; Schene, 2005)：

- (一) 服務模式焦點：「分級回應」模式的創新即在於兒少保護案件通報後雙軌或多軌的回應和服務路徑。傳統「調查回應」模式著重於確認不當對待事件的證據、施虐者的指控、受虐者的身分，進而確保兒少立即的安全；「分級回應」取向則強調回應不同案件類型的彈性，將服務焦點從不當對待事件的調查擴及到家庭功能與需求的評估，透過納入父母／照顧者、延伸家庭、社區的服務參與和非正式支持網絡，共同協助解決與虐待疏忽事件相關的問題，滿足家庭的需求。
- (二) 看待家庭的觀點：因為「調查回應」的目的為蒐集司法證據，以確認虐待事件的發生，並用以指控施虐者，所以視家庭中照顧者為觸法者。美國部分州政府規範到，兒少保護體系在證實兒童虐待事件後，須將施予暴力的照顧者姓名登錄建檔於系統之中。而「分級回應」的方式因為不以證實兒虐事件為目的，所以不會將施虐者姓名建檔於系統中，而視家庭為有服務需求的兒少照顧環境。
- (三) 家庭服務取向：經過「調查回應」證實兒虐事件且成案後，兒少保護體系將提供家庭強制性、介入性的

服務，在多數情況下，服務計畫由保護性社工所制定，且部分時候，法院會以公權力要求家庭配合參與服務計畫。「分級回應」模式則是在沒有兒少安全疑慮的情況下提供自願性服務，由家庭自行決定是否參與服務。若家庭拒絕接受服務且未有安全疑慮，兒少保護服務則直接關案。但若家庭仍有安全疑慮卻拒絕服務參與，則會考慮將個案調整為「調查回應」的路徑來進行評估與服務制定。就認為DR有功效的原因之一，就是制度性的使用家庭中心的實務做法，建立了一個可以操作的架構，讓家庭中心的實務在其中可以盡可能的被採用。因此，「分級回應」的主要服務取向也強調家庭參與，運用家庭優勢，透過促進家庭主動參與服務計畫的制定和決策，以及連結家庭自然的支持系統，來達到服務期待的成效。

- (四) 適用案件類型：如前所述，兒少保護通報案件的初步風險評估將決定服務路徑將往「調查回應」或「分級回應」模式，故通常「調查回應」模式仍優先處理「高度風險」的重大身體虐待或性虐待事件，而「分級回應」服務則是以「低度風險」的疏忽案件為主。

綜合而言，「分級回應」與其說是一種干預方式，更像是一種哲學理念，包含了家庭中心取向、優勢基礎的取向、社區為基礎的服務和家庭參與（Conley, 2007; Hughes et al., 2013）。「分級回應」模式發展至今，仍強調以「多元」、「彈性」、「家庭參與」、「家庭優勢」等元素來回應不同家庭的情境和需求，故其核心理念是對於不同案件類型通報的初步篩選，以避免用單一的司法調查回應所有案件，而在初步便破壞與家庭的工作關係、運用過多調查資源、缺乏後續與家庭的服務、或造成不必要的安置。

## 參、分級回應模式之成效評估

美國兒少保護分級回應模式發展至今已逾20年，已有許多準實驗和實驗設計研究之成效評估、累積實證基礎。多數研究都聚焦於分級回應與調查回應模式的比較，包括此模式是否能確實保護兒童安全、是否能提升家庭參與服務意願、以及是否能節省兒童保護體系經費運用（Fluke et al., 2016）。故主要的評估指標包括：兒童虐待的再犯率或再通報率、父母或家庭參與服務的動機與配合度、父母或家庭對於服務的使用率和滿意度、以及此模式的成本效益分析。以下僅就三個州政府所進行的「分級回應」模式呈現其實施模式及彙整該項模式的評估結果。

## 一、三個州政府所進行的「分級回應」模式

### （一）California州的Another Road to Safety (ARS)

以下的資料是依據兩篇文章的報導來呈現的（Conley, 2007; Conley & Berrick, 2010）。說明如下：

#### 1. ARS的分級回應採「三軌制」

加州的分級回應模式是三個軌道設計，軌道一是社區回應，針對不合法令定義的兒虐家庭，但家庭確實正受到脆弱因子所影響，面臨一些適應的問題，採取社區為基礎的服務就可以滿足其需求；軌道二是兒童福利服務和社區服務的混合回應，由各郡的兒童福利機關和社區的機構合作提供服務，對象是法定的兒少保護個案，但風險評估為低度到中度的家庭，且家庭自願接受機構的服務；軌道三就是傳統的兒少之保調查回應，針對風險評估為中度或高度的家庭，各郡的兒少保護機關必須向法院提起強制性的處遇。由於軌道二和三服務的對象仍屬於兒少保護的個案，須進行調查，本文所介紹的ARS方案，則屬於軌道一的服務方案，是「分流回應」一種服務方式。

#### 2. ARS的服務對象

服務地區聚焦於高兒虐通報率的行政區，服務對象原為有未滿5歲兒童或有孕婦的家庭，後來擴展到服務有5歲以上孩

子的家庭，參加ARS是以自願參與為基礎的方案，自願接受服務的比例約為一半。若家庭不願意接受服務，就會轉回兒少保護的軌道進行後續追蹤。

### 3. ARS的服務輸送

ARS的個案來源最初是經由熱線進來及行篩案，若不符法定的兒少保護個案，就可以轉介到ARS。ARS的服務輸送策略是密集的家訪，訪員和家庭建立一種信任的治療性關係，示範健康的家庭關係樣貌，並持續提供支持性的陪伴。自願參加ARS的家庭，社工每周進行一次訪視，訪視時間1小時以上，每個社工的案量負荷不超過13案，平均是9案。派案後30日內，社工須使用SDM工具進行評估，擬定「家庭安全計畫」，社工和家庭共同來達成所建立的目標，例如兒童安全、兒童成長和發展、親職能力、就學的準備、身心健康、建立家庭的優勢、自給自足、人際關係、營養）概述要達成的目標和步驟。除了密集訪視、支持性的陪伴，ARS也提供家庭實質協助，社工可以支用「基本需求基金」來支付食物、家用物品、尿布、房租等，降低家庭壓力。ARS的服務期程為9個月，如果家庭認為仍有需要或目標尚未完成，服務期可以延長3個月。

#### (二) Minnesota的Parent Support Outreach Program (PSOP)

以下的資料依據的是研究和官方文件

資料來彙整（Thompson, Siegel, & Anthony, 2008; Loman et al., 2009; MNDHS, 2016a, 2016b），PSOP方案的實務模式如下。

#### 1. PSOP的分級回應採「三軌制」

和ARS的設計相同，Minnesota的分級回應模式採用的也是三軌制，除了兒少保調查和家庭評估的雙軌回應設計外，PSOP方案就是「兒童福利回應」軌，採取社區為基礎的服務就可以滿足其需求。

#### 2. PSOP的服務對象

從兒少保護體系通報進來，但被認為不合法定的兒少保護個案，轉介至PSOP。最初以有年齡未滿5歲兒童的家庭為對象，後來擴充到有10歲以下兒童的家庭，後來甚至開放自行求助，接受社區機構和社會救助體系的轉介。這些家庭的特色，過去有兒虐通報史、貧窮、家庭暴力、物質濫用、居無定所、兒童或家長的認知、情緒、行為障礙…等兒虐風險因素（Thompson et al., 2008）。

#### 3. PSOP的服務輸送

PSOP是採用外展的服務策略，使用方式為一開始的時候先以電話和家庭聯繫，隨後會寄送一份信函或小冊子，如果沒有回應，就繼續以電話聯繫，目的在鼓勵雙方採用面對面的訪談和家庭訪視，有些郡也會採取未事先約定的家訪。PSOP採用SDM做為評估工具，派案後30天內完成SDM的家庭優勢與需求評估，完成家庭安全計畫，結案時再進行第二次

的家庭評估。社工每個月至少一次面對面的訪談、每6個月一次的服務計畫討論（MNDHS, 2016b）。由於PSOP服務的家庭大多有多重需求，PSOP沒有設下服務期程的上限，大多數的個案服務約3-4個月，才能達成基本的目標，服務時間未滿90天、90-200天、超過200天各占約1/3，平均服務天數為141天（近5個月），各郡差異很大；但整體來看，PSOP傾向提供密集、長期的服務（Thompson et al., 2008; Loman et al., 2009）。

### （三）Illinois的Strengthening and supporting Families（SSF）

#### 1. SSF的分級回應採「雙軌制」

根據QIC-DR（2014）的報告，Illinois的分級回應模式採用典型的雙軌制，服務個案是從兒少保護的通報系統近來，經過風險評估後，符合的兒少保護個案就轉進法定調查程序，不符法定的兒少保護個案，依其有接受服務的意願條件下，轉進非法定調查的替代回應（alternative response）。

#### 2. SSF的服務對象

從兒少保護體系通報進來，只要不符合法定的兒少保護個案，就可轉介進SSF，其餘則轉介進兒少保護體系內。

#### 3. SSF的服務輸送

SSF的服務方式採用「公私搭配的個案工作取向」（paired-casework approach）。

在該取向中，服務是由政府指派的個管員和督導、民間機構社工共同執行SSF的服務，雙方一起接受為期4周的訓練，才能正式開始服務。政府的個管員在派案的24小時內電話聯繫家庭成員，說明SSF方案的內容，並在3個工作日內，預約第一個初訪。若電話聯繫不成功，允許未約定的家訪。在這次的初訪中，政府SSF社工要負責完成州要求的CERAP安全評估表。若有安全疑慮，個案會重新派案到IR軌道，若沒有兒童安全的疑慮，家庭可以在自願的情況下接受民間SSF社工的服務，此時政府的個案管理員工作完成，可將個案轉交由SSF社工主責。SSF社工協助連結食物銀行、書寫就業履歷表、指導適當的衛生清潔方法、連結學校的資源，並可提供最多400美金的現金補助，讓家庭可以滿足基本需求。SSF社工每2週至少家訪一次，屬於密集性服務，服務上限90天，最多允許3次30天的服務延長，社工的服務個案上限是12案。

## 二、分級回應的評估結果之彙整

「分級回應」模式的成果評估研究（outcome evaluation）主要聚焦於兒童安全（即兒童不當對待的再通報率）、家外安置率、以及家庭福祉。研究探討接受「分級回應」模式家庭中的兒童安全議題，發現整體兒童不當對待的再通報率大幅下降，且兒虐再犯率也較接受「調查回

應」模式的家庭較低（Loman et al., 2010; QIC-DR, 2014）。另外，部分州已發現，「分級回應」模式的實行能有效減少兒少的家外安置案量（Brown et al., 2012）。最後，雖然較少有研究探究「分級回應」模式對於兒童與家庭福祉的影響，但Loman與Siegel（2004）的早期研究發現透過「分級回應」參與兒少保護服務的家庭整體的家庭壓力是隨服務經驗增加而下降的。故過去研究發現多肯定此模式於兒童安全和家庭福祉的正向影響。

「分級回應」模式的過程評估研究（process evaluation）則主要探究家庭參與服務的滿意度、合作意願、以及整體服務輸送。研究發現，在多數有執行「分級回應」的州，父母對於服務滿意度都持有正向評價，包括與工作者的正向關係、感受到尊重且公平的待遇、且願意參與決策過程（Brown et al., 2012; QIC-DR, 2011）。在感受到如此正向待遇的基礎上，父母對於服務計畫的配合度、參與感也都高於其他參與「調查回應」服務取向的家庭（Loman et al., 2010）。相對地，操作「分級回應」模式的兒少保護社工亦表示偏好以此模式與家庭工作，因為此模式的工作策略較能與家庭建立夥伴關係，鼓勵家庭實質參與服務計畫，亦有較高的工作滿意度（QIC-DR, 2011）。

然而，在成本效益分析部分尚未有一致性的研究發現。部分研究指出「分級

回應」模式在操作初期，所需花費的服務經費和社工人力投注的時間都要比傳統「調查回應」模式成本較高。而實質的效益會在長期時才展現出來。基於此，學者肯定將早期服務經費投注於「調查回應」模式，是整體兒少保護體系的重要投資（Siegel, 2012）。

綜合而言，過去研究文獻已在各方面呈現正向的實證成果，足以證實「分級回應」模式之服務成效，且為值得發展和精進的兒少保護通報回應模式。但此模式仍遭受一些批評，尤其是針對其保護兒童安全功能的質疑，包括：（1）「分級回應」模式提供低風險家庭非調查性的回應方式，但並未針對兒童不當對待通報進行完整調查，故可能會將部分高風險個案篩選至自願服務中，而有兒童安全之疑慮（Bartholet, 2014）；（2）當兒少保護通報率上升時，此模式的施行將擴大服務對象至大部分的低風險家庭，而當有限的經費和服務皆投注於此模式時，相對更需要資源的高風險家庭將在兒童福利體系中受到排擠（Hughes et al., 2013）；（3）多數「分級回應」模式仍以都市為基礎，而忽略在鄉村地區的施行需額外考量社區資源不普及、交通成本等議題，尤其此模式著重運用家庭的非正式支持系統，更需考量到不同地方脈絡的實務整合（Zielewski & Macomber, 2008）。

因此，發展成功的「分級回應」模

式需要有以下操作策略（Casey Family Programs, 2012; Jones, 2015）：（1）兒少保護工作從傳統「調查回應」發展至「分級回應」模式是重大的服務典範改變，從過去聚焦案件的回應方式調整為更全面以家庭為中心的服務策略，這樣的調整同時需要組織文化與實務價值的改變。（2）「分級回應」的篩選需要發展完整且彈性的評估工具，以面對不同的案件類型能全面性的評估其風險進行初步篩選，並回應以其需求所需之服務。（3）增強社區關係，確保資源可近性，整合正式與非正式支持網絡，將能提高家庭的參與意願，除滿足基本需求外，亦能維持其支持網絡的強度。

## 肆、臺灣社會安全網計畫中的「集中篩派案」新制

2004年底，臺灣社會發生一連串的重大兒虐和殺子後自殺案件，引發民眾期待政府建構預防兒虐機制的社會輿論，內政部兒童局乃推出「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，簡稱「高風險家庭服務方案」，由原來兒童虐待和家庭暴力事件的保護流程和服務內涵，擴大篩檢機制與及早發現高風險家庭，委託民間進行社會福利團體提供家庭服務來預防處境惡化及降低兒虐風險（衛福部，2018）。在2016年間，臺灣社會再度發生幾起幼童受

虐致死的案件，卻發現其中許多未曾被通報過兒童保護案件或接觸過社會福利體系，深究其家庭處境經常牽涉多重風險因子，需要多元網絡介入，衛福部於民國107年推出「強化社會安全網計畫（107-109年）」（以後簡稱社安網計畫），希冀結合政府各部門的力量，建構一張綿密的安全防護，來扶持容易陷入危機的家庭，協助其抵抗或面對各種問題。以下僅就集中篩派案的政策背景、服務輸送的特色。

### 一、集中篩派案新制的政策背景

大約在2001到2004年間，社會上出現了許多殺子自殺的案件，其中不少案件家庭中有照顧者失業和經濟困難的情形，當時又正逢失業率攀升，所以政府一開始對殺子自殺案件的回應，就是推出紓解失業家庭照顧壓力的「失業家庭兒童短期照顧補助方案」，方案內容以補助失業家庭臨托、短期安置費用為主，但可能因未切中需要且沒有深入的後續服務，服務的量、品質和效能都不是很好（劉邦富、魏希聖，2005）。到2004年，殺子自殺案件數仍舊居高不下、而重大的兒虐致死案件也接連發生，因為這些頻繁發生的新聞事件，社會輿論給了政府很大的壓力要提出因應措施。內政部兒童局在檢視這些殺子自殺和兒虐致死案件的時候，發現這些家庭大多有父母失業、疏忽、吸毒、酗酒、

離婚等危機事件，但卻未曾進到現有的兒保或社福系統中，成為被福利系統漏接的家庭，因而推動「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，原稱「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」（衛福部，2015）。

在當時的設計理念上，高風險家庭服務與兒少保護服務應為服務應該是一各的連續性服務體系，彼此相輔相成；在服務的區分上，高風險家庭服務方案屬於支持性及補充性服務，當兒少的家庭之不利處境影響兒少的權益與發展時，須及時介入以預防處境惡化並降低兒虐風險；兒少保護服務則強調當父母或兒少主要照顧者無法履行適當親職功能，以致發生兒虐事件，須由公權力介入制止傷害，或作適當處置以確保兒少安全，屬於保護性或替代性服務（吳書昀、王翊涵，2015）。不過，該方案實施10年後，許多爭議聚焦於與兒少保護體系與高風險家庭服務方案之間形成的平行雙軌制通報系統，被通報的兒少案件從兩個服務的「開口」之一進到服務系統中；兩系統分屬不同的通報系統，不同的法令依據、不同的服務單位、使用不同通報指標與表單、不同資訊系統，導致責任通報人員或民眾對通報認定不一，衍生許多爭議，更有甚者，許多被通報的高風險家庭流蕩於這兩個系統之間，無法獲得連續性的服務或因兩系統不開案所導致的漏接（鄭麗珍、吳書昀、陳

宜珍，2016；衛福部，2018）。既然高風險家庭服務方案和兒少保護體系的平行雙軌機制造成受理通報與篩派案評估的斷裂，兩系統之間的協調分工及服務轉銜並不容易，倡議「集中篩派案」機制的建立不時出現，整合集中兩種體系之通報及篩派案評估指標，並建立類似於美國的「分級回應」程序，似乎是一個可行之方向（鄭麗珍，2016）。

在民國107年，衛福部提出社安網計畫，並在該計畫中納入「集中篩派案」機制的規劃，即該計畫的策略二，有關「整合保護性服務與高風險家庭服務」，目的就是在合併兒少保護體系與高風險家庭服務方案之間的通報體系，簡化通報窗口，依各地方政府組織架構及分工模式，集中受理保護服務及高風險家庭通報，各縣市因而建置「集中篩派案」窗口，先確立需要服務家庭的風險高低，再分派到保護性或福利性的服務體系之中，發揮通報案件的單一窗口之功能，以實踐「危機救援不漏接」之策略目標（衛福部，2018）。

## 二、集中篩派案新制的服務輸送

在推動社安網計畫之前，衛福部就著手規劃整合保護性服務與高風險家庭服務兩個系統的通報和篩派案方式。例如吳書昀與王翊涵在民國106年就進行「105年度委託科技研究計畫-兒少保護與兒少高風險家庭評估指標整合研究」，就整合

兩系統預作規劃。當時，他們建議，衛福部可參考美國的「分級回應」制度，設立受理通報及篩派案專組通報之受理，由有兒少保護服務經驗或兒少高風險家庭服務經驗之社工組成，依據一定的專業的評估歷程來集中篩派案，聚焦在使用者的需求，而非工作者的分工上。該研究進一步發展整合式之「通報輔助指引」、「派案依據」、「派案輔助指引」等三項工具，透過試辦、實驗、滾動式修正，以逐漸能夠符合實務上的操作。

根據社安網計畫的規劃，衛福部應建立一個全國單一窗口，以集中派案中心統一受理各類保護性事件、脆弱家庭案件的通報，提升通報效率；接著，進行資訊整合，以集中派案中心協助查詢相關服務資訊系統，跨域即時串接家庭風險資訊，增進快速派案，若緊急事件，立即派勤；一般事件則依案件風險程度及需求分流派案（衛福部，2018）。吳書昀和王意涵（2019）依據社安網計畫的規劃，立基於之前的研究成果，進一步發展適合社安網計畫推動的篩派案評估工具，作為受理通報案件的分流回應之依據；該工具稱之為「未滿18歲通報案件之服務分流輔助指引」，依據受理個案家庭的兒少與其家庭處境、父母/照顧者責任、父母/照顧者接受服務的意願等三面向，儘速將案件指派或分流至適當的服務體系中；考量時效性，一旦受理通報的案件含有18歲以下兒

少，篩派案專業人員依據通報者提供的消息，或聯繫通報者釐清相關資訊來分流案件，即經由分流派案的流程，下派至兒少保護體系進行調查評估，或下派至社會福利服務中心家庭評估，但通報個案是否開案仍然取決於這兩個服務體系的進一步評估。

依據民國108年的社安網輔導團之資料顯示，目前只有少數縣市政府可達到脆家、保護的集中篩派案是同一組工作人員大多數的縣市政府仍是雙系統的評估小組，當個案從「單一窗口」進來，仍依據分流輔導指引初步篩派案的評估程序，再分流至社福中心與家防中心分開進行篩派案的評估；當通報個案進到社安網集中篩派案組時，除非不開案，分流評估後必然下派至社福中心與家防中心，如有個案無法確定隸屬哪一個服務體系主責，就會需要有「爭議案件處理機制」來協商和決定個案處置的主責單位（鄭麗珍，2019）。

初步來看，根據衛福部召開的「強化社會安全網中央跨部會平臺第5次會議」（109年8月19日），集派窗口完成派案的統計資料顯示，家庭中含有未滿18歲以下兒童的案件在這段時間內總計有5萬多的案件進入集派的窗口進行初評和篩檢，兒少保護案件的比例高達68.8%，脆家案件僅占20.5%，分流的結果顯示，除了兒少性侵案件幾乎全部下派兒少保護體系外，分流至兒少保護體系的案件數高達

表 1 集派窗口完成派案統計（民國 108 年 10 月 01 日 -109 年 5 月 31）

	集派窗口	分流結果			
進案類型	完成派案	派保護案	派脆家案	轉介	不派案
性侵害	5,671 (10.7)	5,174 (19.2)	0	75 (.09)	422 (6%)
兒少保護	36,575 (68.8)	20,508 (76.0)	3,547 (32.9)	6,816 (82.0)	5,704 (81.0)
脆弱家庭	10,883 (20.5)	1,307 (4.8)	7,233 (67.1)	1,425 (17.1)	918 (13.0)
Total	53,129	26,989 (50.8)	10,780 (20.3)	8,316 (15.6)	7,044 (13.3)

備註：1.本表所含之篩派案件僅統計家庭中有未滿18歲以下之業主，成人案件不計入。

2.括號內的數字是百分比，是該類案件數除以Total。

26,989件，占全部分流案件的50.8%，也是大宗，僅有20.3%的案件下派至脆家服務體系；同時，經集派窗口社工的初評和篩檢，兩類的案件在集派和分流之間似乎互有移動，通報兒少保護案件中有3,547案流向脆家服務體系，流向兒少保護體系的僅有1,307案。在在都顯示，目前集派窗口的初評篩檢仍以分流兒少保護體系為主，這和美國所推動的「分流回應」方案，想要降低「調查回應」軌道的目標，似乎有所不同。不過，目前臺灣所推動的集中篩派案機制究竟是否精確的篩檢出需要進行「調查回應」的個案，仍有待檢視後續分流個案是否開案，啟動不同系統的支持性服務，得以真正幫助這些家庭。

## 伍、分級回應模式對臺灣社安網「集中篩派案」新制的啓示

基於臺灣目前所推動的「強化社會安全網計畫」中之集中篩派案中心設立，和美國在兒少保護體系所進行的「分級回應模式」改革，相互呼應，強調透過針對有18歲以下家庭的兒少保護的通報案件進行統一篩案，依照風險程度和家庭需求進行分級分流派案，提供整合性的保護性或脆弱家庭服務。在彙整美國的「分級回應模式」之發展沿革、核心理念、輸送服務等進行方式後，臺灣社安網計畫中之集中篩派案制度究竟可以從美國的模式中獲得什麼樣的啟示呢？說明如下。

## 一、有關兒童少年的發展及安全議題之兒少保護回應

從美國的「分流回應模式」之討論，可以得知這項模式的創新是源自兒少保護體系的改革產品，只要家庭的不利情境影響兒童少年的正常發展福祉或人身安全危險，依據美國所通過的兒童少年保護之法律來看，政府一律以兒少保護個案的規格看待，經過兒少保護機關的「調查回應」後，實質成案的家庭案件就會進入司法體系，以公權力強制家庭配合家庭處遇計畫，甚或在無法確保照顧者的親職能力時，採行兒童少年一定期限的家外安置的處遇，在安置18個月後仍無法確保照顧者的照顧能力，依據永久安置的原則進行收出養程序或中長期安置（鄭麗珍，2015）。在臺灣，集中篩派案機制雖然具有統一派案的窗口，但會依據分流指引的工具進行「分類評估」，將受理通報案件將家庭分類為兒少保護家庭或脆弱家庭，前者的定義往往是因為兒童少年有人身安全的危險，例如身體虐待、性侵害、嚴重疏忽等案件，才會派案到兒少保護的單位接受服務。若由表1的集派窗口完成派案統計表來看，顯示大多數被通報進來的家庭中有未滿18歲以下之案主都屬於兒少保護個案，而分流到脆弱家庭服務的案主反而是少數，而這些家庭在美國的兒少保護體系內多半歸類為「兒童疏忽」的案件，

表一的篩派案機制的派案分流和美國的「分流回應模式」反其道而行，確是未來社安網推動上值得探討的議題。

## 二、整合的連續性分流回應的軌道設計

美國的「分流回應」模式之創新，主要是要去解決許多進入司法體系的兒少保護案件的處遇困境，因為美國的兒少保護案件一經通報，進入「調查回應」就會牽涉到司法的介入及正式官方登錄，以致兒少保護單位經常被批評過於干預、沒有彈性、敵意的，家外安置也經常被用來確保兒童安全的主要手段，而其中許多被通報的家庭不過是缺乏經濟資源或社會融合的問題，需要的不是司法的介入或處法，而是社區資源的挹注和支持。美國的「分級回應」模式的發展之目的就在干預性的「調查回應」之外分出另外一條具有彈性的「非調查回應」，等於是兒少保護的擴充服務版本或是預防兒虐的服務體系，分級回應可以依據某些分流的family需求提供適切的服務或社區性的服務，不必然每一個家庭都須進入相互對立的「調查回應」軌道。因此，調查回應或非調查回應軌道都是兒少保護服務的回應軌道，兩個軌道構成一個整合的連續性兒少保護流程。臺灣在社安網計畫中鍵入一套集中篩派案的機制，嘗試建立一個有統一篩派案窗口，但目前的篩派案機制的設置，只是將各縣市原來的派案桌變成一個專責的小組，人

力就從原有的派案單位承接這項業務，或只是調任原來的家防中心資深社工成立一個集篩派案組；在派案評估上，安全風險的評估是依據一套分流指引的工具，採行「分類評估」的原則，評估方法主要是憑藉通報體系的描述資料、系統介接的資料、過去通報資料等，將受理的家庭案件快速的分類為兒少保護個案和脆弱家庭兩個類型，再派案到個服務系統後，不開案的家庭是否可以自動流向另外一個系統或其他服務體系，卻不明確，「分流回應」的整合性、連續性的目的仍有待評價。

### 三、分級回應的有效性有賴共用的評估工具

在上述所討論的三個「分級回應」的案例中，不論是三軌制或雙軌制的分級回應，三個方案都強調要有良好的兒童安全和兒虐風險的評估工具，才能準確的區分家庭的風險程度、服務需求，將其分派到適合的回應軌道中。Hughes等人（2014）就曾建議分流回應有賴一套派案的準則，運用已發展的、有效度的、標準化的評估

工具，包括安全（風險）評估和危險評估，各分流體系採取一致的評估準則及決策標準，來確保各回應軌道的服務回應是一致的，藉以確保兒少的正常發展及人身安全。臺灣目前的集中篩派案機制雖然具有統一派案窗口的外貌，但受理通報案件的風險評估是依據一套分流指引的工具，評估的結果其實是一個「分類評估」的概念，並非「風險高低」或家長的意願。一旦派案到兒少保護或脆家服務兩個不同的體系，仍然會有各自的評估邏輯來決定是否開案，並不必然一律提供服務，而兒少家庭經過派案到這兩個系統後，各回應體系就獨立進行開案或不開案的決定，這和過去的兒少保護個案與高風險計畫的服務家庭之間的斷裂問題似乎並無不同。

（本文作者：林敬軒為國立臺灣大學社會工作學系助理教授；鄭麗珍為國立臺灣大學社會工作學系教授；朱崇信為兒童福利聯盟文教基金會研究員）

**關鍵詞：**兒少保護、分級回應、調查回應、集中篩派案

### 註 釋

註1：聯合國兒童權利公約於1989年通過，1990年9月2日生效。

## 📖 參考文獻

- 吳書昀、王翊涵（2016）。《105年度委託科技研究計畫——兒少保護與兒少高風險家庭評估指標整合研究》。臺北：衛生福利部委託。
- 吳書昀、王翊涵（2019）。〈「強化社會安全網計畫」中「未滿18歲通報案件服務分流輔助指引」之發展〉，《社區發展季刊》165。頁126-138。
- 宋麗玉（2006）。《高風險家庭服務策略與處遇模式之研究》。臺北：內政部兒童局委託研究。
- 劉邦富、魏希聖（2005）。〈社會福利政策執行之探討——以失業家庭兒童短期照顧補助方案為例〉，《社區發展季刊》111。頁239-257。
- 衛生福利部（2015）。〈兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫〉。<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=270&pid=3591>。
- 衛生福利部（2018）。〈強化社會安全網計畫核定本公告〉。<https://www.mohw.gov.tw/cp-3763-40093-1.html>。
- 鄭麗珍（2015）。《兒童少年保護社會工作實務手冊》。臺北：巨流圖書。
- 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〉，[https://www.sfaa.gov.tw/File/Attach/5729/File\\_167676.pdf](https://www.sfaa.gov.tw/File/Attach/5729/File_167676.pdf)。
- Bartholet, E. (2014). Differential response: A dangerous experiment in child welfare. *Florida State University Law Review*, 42, pp. 573-644.
- Brown, B., Merkel-Holguin, L., & Hahn, A. (2012). *Differential response: Early implementation and fidelity. Cross-site report of the national quality improvement center on differential response in child protective services*. Englewood, CO: National Quality Improvement Center on Differential Response in Child Protective Services.
- Casey Family Programs. (2012). *Comparison of experiences in differential response: 10 child welfare jurisdictions implementing DR*. Seattle, WA: Author.
- Child Welfare Information Gateway. (2014). *Differential response to reports of child abuse and neglect*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.
- Christenson, B., Curran, S., DeCook, K., Maloney, S., & Merkel-Holguin, L. (2008). The intersection between differential response and family involvement approaches. *Protecting Children*, 23(1), pp. 88-95.
- Conley, A. (2007). Differential response: A critical examination of a secondary prevention model. *Children and Youth Services Review*, 29(11), pp. 1454-1468.
- Conley, A., & Berrick, J. D. (2010). Community-based child abuse prevention: Outcomes associated with a differential response program in California. *Child maltreatment*, 15(4), pp. 282-292.

- Fluke, J. D., Harlaar, N., Heisler, K., Darnell, A., Brown, B., & Merkel-Holguin, L. (2016). Differential response and the safety of children reported to child protective services: A tale of six states. Washington, DC: Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, Office of Human Services Policy, U.S. Department of Health and Human Services.
- Fuller, T. (2014). Beyond investigations: Differential response in child protective services. In J. E. Korbin & R. D. Krugman (Eds.), *Handbook of Child Maltreatment*, pp. 443-461. Dordrecht: Springer.
- Hughes, R. C., Rycus, J. S., Saunders-Adams, S. M., Hughes, L. K., & Hughes, K. N. (2013). Issues in differential response. *Research on Social Work Practice*, 23(5), p. 493-520.
- Jones, A. S. (2015). Effective implementation strategies of differential response in child welfare: A comparative case analysis. *Journal of Public Child Welfare*, 9(5), pp. 528-550.
- Loman, L. A., Filonow, C. S., & Siegel, G. L. (2010). *Ohio alternative response evaluation: Final report*. St. Louis, MO: Institute of Applied Research.
- Loman, L. A., & Siegel, G. L. (2004). *Minnesota alternative response evaluation: Final report*. St. Louis, MO: Institute of Applied Research.
- Merkel-Holguin, L., Kaplan, C., & Kwak, A. (2006). *National study on differential response in child welfare*. Washington, DC: American Humane Association and Child Welfare League of America.
- National Quality Improvement Center on Differential Response in Child Protective Services. (2014). *Final report: QIC-DR cross-site evaluation*. Englewood, CO: Author.
- National Quality Improvement Center on Differential Response in Child Protective Services. (2011). *Differential response in child protective services: A literature review*. Version 2. Englewood, CO: Author.
- Schene, P. (2005). The emergence of differential response. *Protecting Children*, 20(2), pp. 4-7.
- Siegel, G. (2012). Worth the investment? Analysis of costs in a differential response program. *Protecting Children*, 26(3), pp. 94-103.
- Svevo-Cianci, K. A., Herczog, M., Krappmann, L., & Cook, P. (2011). The new UN CRC General Comment 13: “The right of the child to freedom from all forms of violence”—Changing how the world conceptualizes child protection. *Child Abuse & Neglect*, 35(12), pp. 979-989.
- Thompson, D., Siegel, G. L., & Anthony, L. (2008). The parent support outreach program: Minnesota’s early intervention track. *Protecting Children*, 23(1&2), pp. 23-29.
- Tobin, J. (2015). Understanding children’s rights: A vision beyond vulnerability. *Nordic Journal of International Law*, 84(2), pp. 155-182.
- Tobin, J., & Cashmore, J. (2020). Thirty years of the CRC: Child protection progress, challenges and opportunities. *Child Abuse & Neglect*, 104436.
- UN Committee on the Rights of the Child [CRC Committee]. (2011). *General Comment No. 13: The right*

*of the child to freedom from all forms of violence*. New York & Geneva: United Nations. Available at:  
<https://www.refworld.org/docid/4e6da4922.html>

Waldfogel, J. (1998). Rethinking the paradigm for child protection. *The Future of Children*, 8, pp. 104-119.

Zielewski, E. H., & Macomber, J. E. (2008). Rural families' connections to services in an alternative response system. *Journal of Public Child Welfare*, 1(4), pp. 21-41.