
探討美國一九九三年的家庭保存暨家庭支持法案

江玉龍

在一九九三年八月由美國國會制定，以及克林頓總統 (President Bill Clinton) 簽署了家庭保存以及家庭支持法案 (The Family Preservation and Family support Act)，這項法案對美國的兒童福利體系產生了革命性的衝擊。現就其家庭保存 (Family Preservation) 的部分，分立法緣由、定義、方案目標、原理原則、服務輸送模型 (Service Delivery Model)，以及對我國未來兒童福利發展的建議等方面加以敘述。

壹、立法緣由

美國國會於一九七四年通過「兒童虐待防治與處遇法案」 (Child Abuse Prevention and Treatment Act) 以及一九八〇年「收養援助暨兒童福利法案」 (Adoption Assistance and Child

Welfare Act) 而確立了美國兒童保護的實施作法以及取向。依此法案，政府必須提供下述的四種方案：緊急反應方案 (Emergency Response Program)、家庭維護方案 (Family Maintenance Program)、家庭重整方案 (Family Reunification Program)，以及永久安置方案 (Permanent Placement Program)。但是實施的結果產生了不少如下的不良效果：

一、受虐兒童的年齡更爲年輕，而且待在寄養家庭的時間更長，且受虐的情況更爲嚴重。有更多的性虐待案件以及更多受毒品影響的嬰兒 (Drug Baby) 出現。

二、不成比例，更多少數民族，尤其是黑人的兒童居住在寄養家庭、團體之家或兒童教養機構。

三、由於缺少基本的家庭支持 (Basic Family Supports) 以及以社區爲基礎的服務 (community-Based Services)，導致更多的

兒童居住在寄養家庭、團體之家或兒童教養機構。

四、現存的社區服務協調不良，取得不易，且服務品質不佳。

五、照顧兒童的成本急速上升，依社會安全法案 Title IV-B 的規定，政府提供給寄養照顧的費用是沒有限制的，每位被隔離的兒童皆可獲得政府的補助。反之，依社會安全法案 Title IV-B 的規定，政府提供給兒童保護預防的費用是有限制的，因此，使得兒童保護機構從事兒保工作時，傾向採取兒童隔離的方式來保護兒童。

六、採取隔離兒童方式來保護兒童，不見得是對兒童成長最有利的方式。

一九九三年新立法的精神，是爲了減輕上述的不良後果，並加強家庭的功能，事先預防家庭危機以及想辦法避免對兒童不必要的隔離。社工員必須做一切可能的嘗試 (reasonable efforts) 來避免把兒童與其家庭隔離，也就是認爲家庭是兒童成長的最好場所。儘可能提供支持性 (supportive) 的兒童福利服務以及補充性 (Supplementary) 的兒童福利服務，以避免採用替代性 (Substitutive) 的兒童福利服務。美國在一九九二年已有二百九十萬以上兒童被通報被虐待或疏忽的兒童，這個數目爲一九八〇年的三倍；而寄養的兒童數目在一九八二年與一九九二年之間，也增加百分之六十八——據估計，在美國一九九二年被寄養照顧的兒童有四十四萬二千名。由於被虐待的數目不斷增加以及兒童與家庭隔離的狀況愈來愈嚴重，因此美國甚多兒童福利學者以及專業人員呼籲對一九七四年「兒童虐待防治與處遇法案」以及一九八〇年之「收養援助暨兒童福利法

案」加以檢討，因此新定了一九九三年八月之「家庭保存以及家庭支持法案」，用來補充並彌補上述二個法案的不足，以矯正一九八〇年以來受虐兒童數以及被隔離兒童數不斷增加的狀況。因爲我國在民國八十二年二月修正公布的兒童福利法，其中兒童保護的部分主要是參考美國一九七四年「兒童虐待防治與處遇法案」以及一九八〇年「收養援助暨兒童福利法案」而訂定的。因之，本篇文章對我國未來的兒童福利發展必然有其參考的價值。

貳、以家庭保存方式來從事

兒童保護之界定

以家庭保存方式來從事兒童保護，是一種公私立兒童福利機構的合作網絡，避免使用爲了將兒童隔離所提供的寄養照顧服務，而多提供支持性以及補充性的兒童福利服務。它是社區中提供的廣泛性、合作性服務方案，著重團隊精神 (team work)、強化家庭功能 (Building on family strengths) 及使社區發揮潛能 (community empowerment)。此一方式包括下述的一些要項：

— 著重在家庭的需求面以及功能面

— 從整個社會環境的背景來看兒童及其家庭

— 從整體面 (holistically) 來診斷案主且提供廣泛性 (comprehensive) 以及合作性 (coordinated) 的兒童福利服務

— 根據案主的需要而提供深度不同的服務方案 (varied inten-

sity of services)

- 服務期間的長短依案主的需要而有所不同
- 促進服務方案的可取得性 (accessibility)
- 從家庭的功能面 (family's strengths) 著手
- 肯定該社區的文化價值
- 針對該社區的獨特需要而提供服務
- 承認社區支持對社區內所有家庭的重要性
- 著重方案評價以促進服務的可靠性 (accountability)

參、方案目標及其原理原則

以家庭保存方式來從事兒童保護工作，是爲了創造一種嶄新的兒童福利服務體系，該體系的目標爲：

- 一、確保獲得家庭保存服務的兒童在其家中是安全的，且不用擔心受到虐待。
- 二、發揮家庭的潛能以解決其本身的問題，且有效地運用社會資源，並與學校以及各公私立社會福利機構共同鼓吹兒童的權益。
- 三、確認該家庭的優點及長處，以便發展促進該家庭的功能。
- 四、及早和及時發掘家庭問題，並提供整體性以及廣泛性的兒童福利服務。
- 五、方案設計必須考慮該社區鄰里的文化特性，種族特性以及人口特性。

六、減低對兒童福利體系資源的長期性依賴，例如減低施虐父母的累犯數目以及減少寄養照顧的兒童數。

七、打破多世代的施虐行爲。
其實施工作的原理原則爲：

- 由上到下所有的工作人員皆必須對以家庭保存方式從事兒童保護工作有強烈的認同感。
 - 能真正體會到以家庭保存方式來從事兒童保護工作的任務 (mission)。
 - 依據家庭的需要，採取各式各類的兒童服務，包括硬體服務、軟體服務，以及其他非傳統性的服務。
 - 從各有關機構獲得社會資源，多問題需求的家庭有必要獲得一個機構以上資源的資助。
 - 它是以家庭爲中心 (Family-Centered)，而非以兒童爲中心 (Child-Centered) 的服務。
 - 它著重在家庭的長處，而非短處，來發展服務方案。
 - 在方案設計上強調社工員以及家庭的共同參與。
 - 需要科際整合的工作團隊來從事家庭保存的方案。
 - 強調以支持性以及補充性的服務來幫助家庭，使其能發展潛能來應付本身的需求；儘量避免使用替代性兒童福利服務。
- 也就是著重在事前的預防，而非在事後的治療。

肆、家庭保存方案實施要素

根據目標原理原則以及方案要素構成社區家庭保存網絡 (Community Family Preservation Networks) 的服務輸送體系，其要素如下：

一、家庭功能連續體 (Family Functioning Continuum)

不同的家庭情況，需要不同的服務方案。大致上而言，家庭依其功能程度可以分成五類：

(一)健康的家庭 (Healthy Families)：這類家庭的特徵為，所得、住宅、以及交通等各方面皆不虞缺乏，而且能提供兒童的基本所需，如健康照顧、教育、食物、住宅、以及安全的生活環境等。

(二)面對輕微挑戰的家庭 (Families Facing Minor Challenges)：這類家庭的特徵為，所得以及住宅方面有所不足，僅能提供一些基本的兒童需求，家庭中有人發展上有所缺陷，如語言障礙，或未婚父母等。

(三)面對嚴重挑戰的家庭 (Families Facing Serious Challenges)：家庭的特徵為，具有嚴重的衛生／心理衛生問題，暫時沒有收入，有濫用毒品、不法行為，或對子女疏忽管教等情形。

(四)子女有高度被虐待之危險性的家庭：這類家庭的特徵為，兒童福利機構介入，且兒童有被隔離，並送往寄養照顧的高度可能性。

(五)子女被安置寄養照顧的家庭：這類家庭的特徵為，嚴重的身體或性虐待，或父母有嚴重的精神病態，若無隔離，無法保證在家中提供一個讓子女安全成長的環境。

二、服務方案類型 (Service Classifications)

(一)家庭支持服務 (Family Support Services)：這類的服務對象大致上為，健康的家庭或面對輕微挑戰的家庭，著重在初級的預防服務 (Primary Prevention Services)。

(二)家庭保存服務 (Family Preservation Services)：這類的服務對象大致上為面對嚴重挑戰的家庭，或子女有高度被虐待之危險性的家庭，著重在二級的預防服務 (Secondary Prevention Services)。

(三)寄養照顧服務 (Foster Care Services)：這類的服務對象大致上為子女被隔離的家庭，著重在第三級的預防服務 (Tertiary Prevention Services)。

美國一九九三年的新法案，其目標在創造更多的家庭支持服務以及補充性兒童福利服務，以便提供更多的初級以及二級預防服務，從而減少寄養照顧服務，不用將子女與其家庭隔離，使更多兒童能在本身的家庭中成長。

三、家庭訪視密度

(一)輕度者，兒童福利機構每個月對案家提供四次在案家的心理輔導服務 (In-Home Outreach Counseling)。

(二)中度嚴重者，兒童福利機構每個月對虐待案家提供八次在案家的

心理輔導服務。

(三)高度嚴重者，兒童福利機構每個月對虐待案家提供十六次在案家的心理輔導服務。

四、服務範圍

由於傳統零碎的服務對多問題的兒童與其家庭並未產生具體的功效，因此導致更多的兒童被安置在寄養家庭或機構裡。家庭保存服務則創造一個公私立機構共同合作的服務網絡，其中包括兒童福利機構、衛生機構、心理衛生機構、特殊教育機構、少年感化院以及學校等，針對不同家庭的需求，提供一套具有彈性、個別化、整體性以及科際整合的服務體系，以便提供有效的服務。其服務類別可分為三類：

(一)最基本而必需的服務：為一天提供二十四小時的在案家之心理輔導服務，依案家嚴重性的不同，提供三種不同訪視密度的服務。

(二)社區家庭保存網絡本身必須備有的服務：

- 心理輔導 (Counseling)
- 在宅急難照顧 (In-Home Emergency Caretaker)
- 親子教育 (Parenting Training)
- 讓父母親休息的服務 (Respite Care) —— 此項服務一般而言，不超過七十二小時
- 提供模仿對象的服務 (Substitute Role Model)
- 教導暨示範如何做家務工作 (Teaching/Demonstrating Home-

maker)

— 交通 (Transportation)

— 補助性的服務 (Auxiliary Services) —— 係非特別指定的服務項目，但為家庭維持其完整性所必需。一般而言，為只提供一次的服務，例如水電使用的押金、購買沙發、冰箱等。

(三)社區家庭保存網絡透過其契約關係所必須提供的服務：

- 托兒照顧 (Child Care) —— 每日少於二十四小時的服務
 - 發展服務 (Development Services) —— 其服務對象係針對發展障礙者
 - 就業暨訓練服務 (Employment/Training Services)
 - 醫療照顧服務 (Health Care Services)
 - 住宅服務 (Housing Services)
 - 所得援助服務 (Income Support Services)
 - 心理衛生服務 (Mental Health Services)
 - 毒品濫用處置服務 (Substance Abuse Treatment Services)
- 若將家庭保存服務與傳統的服務加以比較，其差異可歸納為：
- 家庭保存
- 建立在家庭的長處
 - 著重在整個家庭
 - 有彈性地針對家庭的需求提個別化的服務
 - 主動去尋求案家
 - 由案家參與決定服務目標

— 到宅服務

— 及時地提供服務

— 科際整合性且廣泛性的服務

傳統服務

— 著重發現家庭的短處

— 著重在個人

— 方案以及提供經費的來源決定了服務的項目

— 對案主的資格有嚴格的規定

— 社工員決定服務目標以及解決問題的途徑

— 在辦公室裡辦公

— 案主常必須等待一段時間才能獲得社工員的服務

— 簡單的單項目服務

五、服務標準

依家庭功能連續體的分類來決定該案家是否適合使用家庭保存方案。一般而言，其適用的對象為子女有高度被虐待危險的家庭。透過高密度家庭訪視之整體性家庭保存方案，可以減低使用寄養照顧的次數，同時減少兒童福利服務之成本。一般而言，合適使用家庭保存方案的案例如下：

— 大部分的疏忽個案 (Neglect cases)，只要父母親或監護人對社工員的措施採取合作的態度；

— 大多數毒品濫用的個案，假若父母親瞭解毒品濫用對其子女的

不良影響，且願意接受毒品治療；

— 身體虐待個案，假若父母親對其不適當的教養行為有相當程度的瞭解；

— 性虐待個案，假若施虐者無法接觸到受虐者，且社工員認為受虐者目前沒有安全的顧慮；

— 親子教育為主要課題的個案；

— 兒童的行為為主要課題的個案。

不適合使用家庭保存方案的案例如下：

— 性虐待的個案，假若施虐者目前能夠接觸到受虐者；

— 父母親或監護人管教子女的能力非常有限（有發展障礙或精神病患），且其支持體系相當薄弱；

— 父母親或監護人不願與社工員合作；

— 兒童的年齡在二歲以下，且身體脆弱，而父母沒有能力照顧這樣情況下的子女；

— 若提供兒童家庭保存服務，仍然無法保證其未來安全。

六、社區家庭保存網絡

包括主導機構 (Lead Agency) 以及成員機構 (Member Agencies) 由他們共同提供家庭保存網絡所必備的所有服務項目。一般而言，一個社區只有一個社區家庭保存網絡。並非每一個家庭保存個案皆需要網絡內的所有服務，且不同的個案有不同需要。但依規定，每一個網絡皆必須具備提供所有服務項目的能力。通常一天提

供二十四小時的在案家之心理輔導服務由主導機構來提供，其他的服務項目可由成員機構提供。在社區內，透過家庭保存方案，使得大多數的公私立機構產生合作之關係，案主常因而獲得一套科際整合的服務。此套方案常對多問題的家庭產生服務的功効。

七、科際整合之個案服務計畫委員會

(Multidisci-Pinary Case Planning Committee)

(一)此一委員會必須在社工員接案的三天內召開會議，其目的在決定家庭保存個案的服務計畫內容。

(二)所有網絡的服務提供者，如兒童局社工員、少年感化院工作人員、心理衛生輔導人員、衛生局醫務人員、學校老師以及有關人員皆必須出席會議，共同設立服務方案。兒童局的社工員，依據法律，仍然是服務計畫的決策者，且對兒童的安全負責。委員會會議一般是每兩個星期舉行一次。

(三)該個案的案主必須參加此委員會所舉行有關其服務計畫的會議，並發表意見，共同設立其服務方案。

(四)委員會必須確定家庭保存計畫的可適性，並確定兒童在家中不會有安全上的顧慮。

(五)決定服務的項目以及在案家提供心理輔導的密度。

八、服務期間

(一)有二類的家庭保存服務——正規的 (regular) 以及過渡的 (transitional) 服務。

(二)正規服務：在案家提供之心理輔導服務配合其他有關的服務，以不超過六個為宜。若欲延長三個月，社工員必須獲得科際整合之個案服務計畫委員會批准，且最多以三個月為限。

(三)過渡服務：只提供一個月一次的在案家之心理輔導服務，一般以三個月為限，若得委員會批准，得延長服務期限，亦以三個月為限。

(四)案家所獲得之正規服務以及過渡服務，合併起來最長期限為一年。

九、服務終止

一般由社工員、案主以及科際整合之個案服務計畫委員會共同來決定是否兒童在家中已不再有危險性；服務的目標是否已達成；所提供的服務是否已產生功効；未來對兒童的危險性預測是否已大為減低等。以上是決定是否終止服務的標準。

十、社工員責任

(一)決定某一家庭是否適宜參加家庭保存方案。

(二)依家庭功能連續體的分類，做為是否適宜參加的標準。

(三)評估該家庭是否願意參加家庭保存方案。

(四)完成案家的初步服務方案，並確定服務目標。

- (d) 確定在案家提供心理輔導服務的密度。
- (e) 在科際整合之個案服務計畫會議中提出案家之初步服務計畫書。
- (f) 對案家的診斷以及服務方案提出必要的修正。
- (g) 確定服務計畫內的服務項目是否有效地執行。
- (h) 維持案家以及案童的保密性 (confidentiality)。
- (i) 督導服務方案的實施以及評估案家進步的情況。
- (ii) 必要時，可以改變在案家心理輔導之密度。
- (iii) 每九十天至少再評估案家的狀況一次，包括心理、生理、社會以及經濟等各方面，以做為進一步提供服務的依據。
- (iv) 確定方案的實施不超過家庭保存服務期間的限制。
- (v) 社工員對案童的安全負最終的責任，並擔負方案之形成、內容以及執行的責任。

十一、轉介過程

依據加州福利及機關法令第一六五〇一之一條款，兒童福利單位必須提供一天廿四小時，每週七天之「緊急反應方案」(Emergency Response Program) 來接受兒童虐待、疏忽親職及性虐待之報告。當收到與兒童虐待有關的轉介時，兒童福利局必須馬上派人去調查，並與當事人及其父母對面會談，以便了解問題的真相。在洛杉磯地區，社工員會先根據「危險評估」(Risk Assessment) 以及「家庭功能連續體」(Family Functioning Continuum) 來決定該個案是否適用家庭保存方案的處理，而後依個案的所在地轉介到該

社區的家庭保存網絡，並由該社區家庭保存網絡的主導機構主持，邀請會員機構參加科際整合的個案計畫委員會會議，決定該個案的服務項目以及在家心理輔導的密度。診斷的方式採取全面性，並從整個家庭著手，同時考慮到每一位家庭成員多方面的需求，包括衛生、心理衛生、住宅、兒童照顧、就業、濫用毒品等各方面。

十二、資金來源

美國寄養照顧的成本不斷地在增加。最近研究指出，有更多年幼的兒童需要寄養服務。這些兒童被虐待的程度比以前嚴重，且必須在寄養家庭、團體之家或寄養機構停留的時間也更長。家庭保存計畫是以一種創新的方式來加強家庭功能，使兒童不必與其父母隔離，以減低寄養照顧的成本。雖然「收養援助暨兒童福利法案」的用意在於減低寄養照顧的數目，然而由於撥款的方式有利於採用寄養服務來照顧兒童，因而產生了副作用。

新的家庭保存方案的資金是來自寄養照顧的預算。在加州，郡兒童福利局可以運用州政府補助郡政府寄養服務預算的百分之廿五於家庭保存方案——亦即希望透過預算項目的移轉，使社區產生更多的支持性及補充性服務，進而使該地的社區以及家庭更為健全而減少對替代性服務的需求。依家庭問題的嚴重性，提供三種不同訪視密度的家庭保存服務。密度最高者，即一個月訪視十六次的服務個案，其費用政府每月提供美金一、四六〇元。密度次高者，即一個月訪視八次的服務個案，其費用政府每月提供美金一、一一四

元。密度最低者，即一個月訪視四次的服務個案，其費用政府每月提供美金八五六元。

十三、社區顧問委員會

(Community Advisory Council)

社區顧問委員會由社區家庭保存網絡中的主導機構策畫形成。

該委員會由該社區各階層之代表組成，包括社區領袖、案家、教會人員等，其成員必須反映該社區的社會結構，其用意在於提供建議，確使社區家庭保存網絡的服務能滿足該社區的需求。一般而言，社區顧問委員會每月舉行一次，對主導機構所提出的服務方案給予建言以及回饋。

十四、評估 (Evaluation)

家庭保存方案所須達到的目標如下：

- 預防安置 (placement prevention)
 - 預防虐待以及疏忽 (prevention of abuse and neglect)
 - 促進家庭功能 (improved family functioning)
 - 減低寄養照顧成本 (out-of-home placement costs)
- 有關預防安置的研究顯示：
- 家庭保存服務能有效地減低不適宜或不需要的兒童安置；
 - 選擇適合家庭保存方案的兒童來提供服務，其服務的效果較高。

有關預防虐待以及疏忽的研究顯示：

— 未產生一致結果。

有關促進家庭功能的研究顯示：

— 對幫助兒童及其家庭來克服兒童被隔離的成因有所幫助；

— 能提高父母親對其子女的教養能力。

有關減低寄養照顧成本的研究顯示：

— 寄養照顧的兒童數目下降；

— 寄養照顧的成本開始下降。

以上顯示家庭保存計畫對兒童保護工作有其正面的效果。

伍、洛杉磯郡家庭保存方案實例

雖然美國聯邦政府在一九九三年才通過「家庭保存以及家庭支持法案」，美國加州洛杉磯郡在一九九二年已開始實施家庭保存方案，茲簡介其流程以及有關數據如下：



洛杉磯郡政府兒童福利局是一個兒童保護與寄養服務的公立機

構，主要保護兒童免於被虐待、疏忽或受剝削。該機構成立於一九八四年，由原來的公共社會服務局的一部分獨立出來，主要是由於當時許多社工員、律師、醫師及其他相關的專業人員大力呼籲擴充兒童福利的結果。該局現在每年預算有八億美金左右，所編列的四千五百位員工中，有二千位左右的專業社工人員。其宗旨在於使家庭的功能加強，讓兒童能在一個安全的環境中成長，而不是把家庭分散。將兒童帶走是一個手段，不是目的。兒童福利局成立的目的是，在於重整兒童虐待的家庭，透過兒童保護服務，使破碎的家庭成為有功能的家庭，讓兒童從一個不安全的環境轉換到一個安全的環境裏生長。

一九八〇年通過的「收養援助暨兒童福利法案」，規定兒童局所提供的服務方案有以下四種：

一、緊急反應方案

當收到與兒童虐待有關的轉介時，兒童福利局必須馬上派人去實地調查，並與當事人及其父母面對面會談，以便了解問題的真相。若調查發現不確實，則馬上結案；若情況嚴重，則必須馬上把父母與子女隔離。因為兒童虐待不僅涉及監護權 (Custody right)，也是一種犯罪的行為，因此社會工作人員必須打電話通知警察人員，要求他們會同處理。送父親或母親到監獄的刑事事件由警察處理；送子女到寄養家庭，以及有關監護權的部分，由社會工作人

員來處理。

二、家庭維護方案

若發覺兒童虐待情節不嚴重，兒童沒有緊急的危險，則社工員可提供輔導性質的「家庭維護方案」(Family Maintenance Program)。這是為了保存或維持一個被虐待兒童之家庭結構完整，避免使該兒童與家人隔離。兒童福利局必須提供應急之保護措施來預防、矯正及治療該家庭之虐待、疏忽及性攻擊事故，其服務期間以六個月為原則。此亦即社工員認定子女可以安全地居留在家中與父母在一起，而社工員只提供有關之服務。一般而言，此階段並無法院以及警察介入。

三、家庭重整方案

若發覺兒童虐待情節十分嚴重，例如多數的性虐待案件、學童自殺案件以及殘忍的身體虐待等，兒童有立即的生命危險時，則社工員會要求警察以及法院介入，並提供「家庭重整方案」(Family Reunification Program)。這表示被虐待之兒童確實不能在其家庭中得到安全之生活。兒童福利局必須將該兒童以及其他可能遭受威脅之兒童帶離家庭，送到郡政府之兒童緊急避難中心或安排寄養家庭，並暫時剝奪父母親之「親權」以及「監護權」，同時強制施虐者接受兒童福利局所提供或安排的治療及重建服務，使父母與子女有重聚之日，如果父母親合作，得到治療及重建而改變「病態」行

爲，能夠正常地教養子女，則兒童福利局將他們的子女送回家庭，重整其原來的家庭結構，重溫天倫之樂。

四、永久安置方案

子女被隔離後，社工員會幫助父母親決定那些是父母親必須做的，以及父母親可以從何處得到所需的協助。在輔導十八個月後，如果法官認爲父母親不能夠解決保護案童的問題，亦或是父母親不願或不能提供其子女一個安全的居所，而且將來也不可能改善時，法官會判決提供永久安置方案 (Permanency Placement Program)，爲案童安排一個永久安置的居所，使其有較穩定的生活環境。法官在裁決時會考慮下列的優先次序：第一優先是將案童送人領養 (Adoption)；第二優先，將案童送給有關係之親戚撫養，並由該親戚擔任法定監護人 (Legal Guardianship)；第三優先爲送往長期性的寄養家庭或機關教養 (Long-term Foster care)。

然而，依一九八〇年之「收養暨兒童福利法案」實施的結果，洛郡的兒童虐待案件持續不斷地增加，面對這種挑戰，洛郡兒童福利局於一九九二年六月實施「家庭保存方案」，期望能減少逐年增加的受虐兒童數以及減少寄養照顧的數目。其作法如下：

(一) 調整兒童福利局的組織架構

在原有的五個處之外，增加社區發展處 (Bureau of Community Development)。原來的五處以及新增加部門爲——

1. 執行處 (Bureau of Operation)，其下有七個中心及三十多個辦公室，幾乎二千多位社工員皆屬於這個部門，主要負責兒童虐待案件的發掘、調查、處置等直接服務的業務。
2. 行政管理處 (Bureau of Administrative and Management Services)，主要負責人事、財務、預算、契約、辦公場地等方面的業務。
3. 政策、計畫暨研究處 (Bureau of Planning, Policy and Research)，主要負責政府關係、方案設計與發展、員工訓練等業務。
4. 特殊方案處 (Bureau of Specialized Programs)，主要負責寄養照顧、服務及其資源、兒童虐待熱線、兒童自立自立方案、兒保夜間部門等業務。
5. 秘書處 (Bureau of Executive Services)，主要負責公關、考核、依賴法庭 (Dependency Court) 等業務。
6. 社區發展處，即新成立的第六個部門，主要是推展家庭保存方案。由於推展家庭保存方案必須由公私立機構合作，發展出一套科際整合的全面性服務方案，因此，必須在社區內成立社區家庭保存服務網絡。該網絡內有主導機構以及十多個會員機構，其中多數爲私立的社會服務機構，因此這個新成立的部門必須從事甚多社區組織及發展的業務。此外，該部門也必須與醫院、精神病院、學校、特殊教育機構、公共社會服務局等單位合作，以便提供案家一個較有完整性、系統性及科際整合性的服務措施。

(二) 依據「危險評估」及「家庭功能連續體」來決定兒童虐待案件是否適合家庭保存服務

如果不適合，則由郡政府七個中心的社工員依個案管理的方式來處理；如果是家庭保存服務個案，則由政府的社工員轉介該案到社區家庭保存網絡的主導機構，由該機構的社工員配合網絡中會員機構的相關服務，共同提供體系性的服務方案。從一九九三年元月至一九九五年二月間，洛杉磯郡會提供七、四四七個家庭保存個案。就方案而言，其中來自緊急反應方案佔所有個案的百分之六，家庭重整方案及永久安置方案者佔百分之四十二；就年齡而言，愈年輕的兒童，接受家庭保存方案的機率愈高；就種族而言，黑人和拉丁裔兒童所佔比例較高，二者合計佔所有家庭保存個案的百分之八十五；就語言而言，有百分之十七的個案僅能使用西班牙語。

(三) 社區家庭保存服務網絡

目前洛郡兒童局有十五個社區家庭保存服務網絡，其成立的優先順序是依該社區所擁有的寄養照顧數目、父母濫用毒品程度、失業率以及貧戶數等四項來決定。數目愈高，則該社區優先被規畫來成立社區家庭保存服務網絡。目前大部分已有服務網絡的社區在洛杉磯郡的中南區，該區也是黑人區。郡政府計畫在未來的二年內把此一計畫擴大到全郡各地。

(四) 家庭訪視密度

「在案家心理輔導服務」是網絡的核心，也是必備的服務項目，一般由主導機構提供，其他的服務項目則可以由會員機構或關聯機構 (Linkage Agencies) 提供。家庭訪視密度依家庭保存方案的受虐情節分為三類。洛郡在一九九五年二月的一、〇一五件個案中，有百分之四十三屬於情節較輕者，百分之四十四屬於情節中度者，百分之五屬於情節嚴重者。除了上述正規服務方案外，尚有百分之九屬於過渡服務。過渡服務是指個案將在三個月以內結案，案件大致上沒有重大的問題，唯尚需做進一步的觀察而已。

(五) 服務網絡的項目

除了每一個案皆必須提供的在案家心理輔導服務，尚有網絡所必備及其關聯機構所提供的服務，才能滿足多問題家庭的需要。根據洛郡一九九四年七月到一九九五年二月間的統計，最常提到之家庭保存服務為：1. 親子教育 (68%)；2. 心理輔導 (61%)；3. 家務員之教學與示範服務 (41%)；4. 托兒服務 (40%)；5. 交通服務 (35%)；6. 住宅服務 (34%)；7. 濫用毒品處置 (26%)；8. 就業服務與訓練 (25%)

(六) 輔助性或具體性的服務

提供實物或現金的輔助，在家庭保存方案中也是一個重要的項目。一般家庭保存方案所提供的輔助性或具體性服務為：

- 交通服務
- 提供或安排娛樂的機會
- 幫忙案家獲得就業機會
- 提供財務的資助
- 與案家共同處理家務
- 提供托兒服務
- 提供食物補助
- 提供醫療照顧
- 提供兒童玩具
- 提供水電用品費用

提供衣服提供實物或現金的輔助，有時對某些案家十分有用。

有時，光有心理輔導等服務是不足的。在洛郡，從一九九四年七月到一九九五年二月間，在輔助性服務方面的費用為美金六二二、〇〇〇元。最常購買之商品，依其類屬排名如下：1.臥室（五六九次）；2.住宅（三一〇次）；3.廚房（二九二次）；4.餐飲室（九次）；5.水電用品（八二次）；6.嬰兒用品（六三次）；7.客廳（六〇次）。

(七) 資金來源

洛郡兒童福利局一九九四年七月到一九九五年六月提供給私立

機構所經營之十五個社區家庭保存網絡的經費為美金一千萬元左右。這十五個社區網絡使用的經費有每月遞增的狀況。每一個網絡所照顧之家庭保存個案數皆在五十到一百件之間。這筆一千萬美元的經費係來自洛郡兒童局八億美元的預算，由寄養服務的費用移轉過來使用，期望由網絡所創造出來的整體性服務，可以減低兒童被隔離的數目，並進而減低寄養服務的成本。

(八) 評估

洛郡兒童福利局社區發展處由筆者所的分析，顯示家庭保存方案在洛郡部分地區實施三年後，頗有成效。若把洛郡分為二個地區：有家庭保存方案地區和無家庭保存方案地區，從一九九二年三月到一九九五年二月，有方案地區的寄養照顧率 (Foster Care Rate) 增加一·四%，而無方案地區的寄養照顧率則增加三〇·九%。由於上述的統計顯示家庭保存方案的成效十分明顯，因此加州政府鼓勵洛郡盡量推廣家庭保存方案，期望洛郡在未來兩年內在所有的社區設立社區家庭保存網絡，提供家庭保存服務。易言之，每個社區，除了有直接由政府以個案管理方式經營之傳統兒童保護服務（即四種方案，法院以及警察介入，寄養安置為主等）之外，尚創造一種嶄新的兒童保護體系，針對具有某些特徵的受虐兒童及其家庭提供服務，因而能減少受虐兒童的數目，減低服務個案，同時能有更多的兒童在家與父母共享天倫之樂。

陸、結 論

美國傳統的兒童保護體系，由於立法的缺陷，使中央政府在財務上鼓勵地方政府社員工多採用寄養服務，導致美國兒童保護的費用逐年增加，且受虐兒童數目也在持續增加中。目前洛杉磯郡政府兒童福利局的預算為八億美元，且受虐兒童數在六萬個左右。爲了改變現有的兒童保護體系，洛郡從一九九二年開始，除了維持過去的兒童保護體系（四個方案，法院及警察介入，寄養照顧爲主等），亦針對具有某些特徵的受虐兒童及其家庭實施家庭保存方案。根據筆者今年三月在該局工作時所做的分析報告，其效果十分顯著，而美國國會則已於一九九三年八月通過全國性的「家庭保存暨家庭支持法案」。

我國在民國八十二年二月修正公布的兒童福利法，其中兒童保護體系主要參考美國傳統的兒童保護體系而訂定。我國因爲剛開始建立兒童保護體系，故美國傳統兒童保護家庭保護體系所產生的弊端尚未在我國出現。爲防患未然，我國似乎可以考慮現在也同時推展家庭保存方案。

中華兒童福利基金會，自民國三十九年開始設立育幼院收容孤兒後，便積極了解臺灣地區兒童及其家庭的需要。民國五十三年起，曾先後在各縣市設立廿三所家庭扶助中心，推展多項服務，如：兒童保護服務、國內外兒童認養服務、貧童營養改善服務、家

務員服務、兒童課後寄托服務、家庭鄰里托兒服務以及學校社會工作等。在兒童保護方面，由於基金會各家扶中心已在全國各縣市形成廿三個社區兒童保護網絡，因此政府將來若欲推展社區家庭保存方案，似乎可以與中華兒童福利基金會簽訂契約，以專案委託的方式，與基金會合作共同推展家庭保存方案，由全國所有廿三個家扶中心擔任全國廿三個社區家庭保存網絡的主導機構。

未來我國的兒童保護體系，不應只限制在兒童保護服務，而是將其他兒童保護的副體系，如教育、衛生、心理衛生、特殊教育、青少年犯罪服務等亦規畫在內，使兒童保護體系更加完整，更能對多問題的受虐兒童及其家庭提供有效的服務。爲了迎接未來兒童保護工作的挑戰，全國廿三家家扶中心今後似乎應該與其他兒童保護的副體系機構，在其社區內多做合作 (Collaboration) 的工作，未來才能對受虐的兒童及其家庭提供一套全面性、整體性、系統性、前瞻性且實際整合的服務方案。

（註：原文附件因本刊篇幅有限，刪除未登）

（本文作者現任中華兒童福利基金會執行長）

參考資料

一、中文部分

1. 王明仁等 全民參與兒童保護 中華兒童福利基金會 一九九五
2. 中華兒童福利基金會 兒童保護實務研討訓練專輯 臺灣省政府

社會處 一九九〇

3. 李欽湧主編 兒童保護要論：政策與實務 中華兒童福利基金會
一九八八

4. 林文雄 參加臺灣省政府菁英一百計畫報告書 臺灣省立高雄育
院 一九九四

5. 郭東曜等 學校社會工作與兒童保護 中華兒童福利基金會 一
九九四

6. 馮燕等 邁向廿一世紀社會福利之規劃與整合——兒童福利需求
初步評估報告 內政部 一九九四

二、英文部分

1. American Public Welfare Association. The National Commis-
sion on Child Welfare And Family Preservation: A Commit-
ment to Change, Washington, D.C., 1990.

2. Children's Defense Fund, The State of America's Children:
Yearbook 1994, Washington, D.C., 1994.

3. Edna McConnell Clark Foundation. Keeping Families
Together: The Case for Family Preservation, New York,
1985.

4. Yu-Lung Kiang, County of Los Angeles Community Devel-
opment Program Management Report: February 1995, Los
Angeles: Los Angeles County Department of Children and

Family Services, 1995.

5. Los Angeles County Department of Children and Family
Services. Community Plan For family Preservation in Los
Angeles County, Los Angeles: Los Angeles County Depart-
ment of Children and Family Services, 1992.

6. Peter J. Pecora, James K. Whitaker, Anthony N. Maluccio,
Richard P. Barth, and Robert D. Plotnick, The Child
Welfare Challenge: Policy, Practice, and Research, New
York: Aldine De Gruyter, 1992.