

# 美國寄養照顧系統的概況、挑戰及改革

鄭敦淳・江玉龍・陳瑞玲

## 壹、美國寄養制度回顧

在父母不能或由於某種原因無法養育自己的孩子時，每個時代、每個社會都有某些替換的形式來養育小孩。在舊約全書和猶太教法典中就可以看到有關寄養兒童的最早紀錄。裡面談到了照顧兒童的法律責任。早期的基督教資料，也有關於某些兒童是由品德高尚的寡婦扶養的記載，而扶養這些兒童的費用則是由教徒們集資的。

雖然說本土的印度安人也有把孩子交由非親生父母扶養的情況，一般來說，美國的寄養照顧是從殖民時期開始的（Wiltse, 1985）。美國寄養制度的發展起源於英國的貧窮法案。1562年英國貧窮法允許以契約服務的形式來安置兒童。這種做法被引進到美國並開始把兒童安置到某些家庭中。雖然這種契約服務允許虐待和剝削兒童，但比之前兒童生活在貧民所或救濟院還是進了一步。後者的兒童既學不到手藝，且暴露於不良的環境和成人之中。各種形式的契約兒童一直延續到二十世紀初才逐漸為其他方式所代替。

1636年，也就是詹姆士殖民地建立後不到30年，一個名叫 Benjamin Eaton 的7歲男孩成了美國第一個寄養兒童。在早期

的殖民地，雖然有許多人移居來當奴隸，但是，奴隸的另一個重要來源是被那些家庭送出來的小孩。Benjamin Eaton 就是在他的父親死後，由他的繼母送出來給一個叫 John Cook 收養的。現在全美寄養家長協會，還有以 Eaton 命名的獎學金，專門獎勵那些想進一步接受高等教育的寄養兒童。

Charles Loring Brace（1826-1890）被公認為是組織美國現代寄養家庭的先行者。Brace 出生於康乃迪克州的 Litchfield，他是一個牧師。1853年，年僅26歲的Brace創建了紐約兒童資助協會。當時紐約街上有很多流浪兒童，被市民和政府看作「危險一族」。Brace認為改變這些流浪兒童生活的最好方式是把他們安置到家庭環境，而不是像慈善機構所做的那樣分發生活必需品給他們。他提出了他認為是解決這「危險一族」的最好方法，把無家可歸兒童從紐約移到西部的「好基督徒家庭」。他指出這樣做是互惠的。因為農場家庭總能夠得到額外的幫手。兒童也不是「契約奴隸」或「學徒」，而是溶入家庭中成為寄養孩子，有著跟親生孩子一樣的權益（或義務）。Brace在南方和北方都做了廣告，招募願意為流浪兒童提供養護的家庭。雖然當時的很多兒童還是以類似於契約的形式

安置，但是 Brace 的勇敢而具有創造性的行為成為現行寄養系統的奠基石。

隨著美國向西部發展和鐵路的建成，火車成為了運載這些兒童到中西部的最好方法。因此，所謂「孤兒列車」也就應運而生（The Children's Aid Society, 2005）。孤兒列車的終點，西遠至 Oklahoma，南遠至 Florida。這個安置兒童的系統一直延續了近 35 年。這期間，超過十萬兒童被安置到不同的家庭裡。他們中的大多數都成為自食其力的公民。1910 年兒童協會在其對兒童的追蹤報告中聲稱 87% 的兒童都過得很好。雖然沒有完整的統計，在這些寄養兒童中產生了州長，一個國會議員，兩個檢察長，一個郡司法部長，三個郡專員，以及一批律師、銀行家、醫生、記者、牧師和企業主管等。

Brace 於 1890 年 8 月 11 日因腎炎去世，他的兒子小 Brace 及其同事繼承了他的工作。20 年代，由於社會對家庭觀念的改變，童工法律和義務教育的建立，孤兒列車終於停止運行。

隨著紐約兒童資助協會工作的發展，教會、社區機構和州政府也開始參與寄養家庭事務。有三個州率先這種工作。1865 年，Massachusetts 州就開始支付伙食費給那些領養因兒童年齡太小而無法簽約的家庭。Pennsylvania 州在 1885 年通過了第一個執照法規，規定一個家庭若無執照而照顧兩個或以上的非親戚的兒童是違法的。1893 年，Dakota 州開始為從事兒童養護工作的兒童之家協會提供津貼。

Charles Bitwell 被認為是寄養家庭制度轉變為現代形式的重要人物。Bitwell 於 1886 年到 1911 年擔任波士頓兒童資助協會主任。他主張人們應注意「兒童需要什

麼」而不是「把兒童安置在哪裡」。他的觀點不僅要求考慮每一個兒童的問題和需要，而且要考慮每一種可替換性。不排除直接幫助兒童自己的家庭的可能性，從而不需要任何寄養。

現代意義上的寄養一般是指對那些在自己家庭中受虐待或疏忽的兒童的一種臨時安置。年齡範圍一般是從出生到 18 歲。寄養兒童可能被安置到親戚家、非親戚的寄養家庭治療機構、特護機構或團體之家。下面介紹的是三種在美國最常用到的寄養照顧設施：持照的寄養家庭、寄養家庭機構及團體之家。

## 貳、持照的寄養家庭

美國各州對成為寄養父母及其家庭環境都各有法律規定，但基本規定是大同小異（National Foster Parent Association, 2005）。

### 一、寄養父母的基本條件

很多州都規定要成為寄養父母年齡必須 21 歲以上。申請人及與申請人住在一起的人都無犯罪紀錄，有穩定的經濟來源，有能力對收養的兒童提供養育和監護，包括與兒童進行交談的能力；有能力並願意遵循法院的指令，包括有些親生父母探視兒童的指令。要成為寄養父母，先要向州政府的指定機構遞交申請表，並要完成 30～40 個小時的培訓。這些培訓包括教養兒童常識，有些保護兒童的法規以及急救常識。在所遞交的申請表中，還要列出三個熟悉申請人的人，以便發證機關從多方面對申請人進行了解。成為寄養父母之後，每年也要參加一定時數的培訓。政府對收養有特殊需要兒童（如身體，智力殘障）

的寄養家庭有額外的補貼。若要接受有特別需要的兒童，寄養父母應參加專門的培訓。每個家庭不得接受超過兩個有特殊需要的兒童。一般來說，寄養家庭中的兒童總人數，連同自家的兒童，不得超過 6 人。

## 二、寄養家庭環境的基本條件

根據加州社區照顧證照局（California Community Care Licensing Division）的文件，要領取寄養執照，其家庭環境必須符合下列條件：

如果房子是租的，寄養父母應該有房子的使用權。

房子在任何時候都必須乾淨、安全、維護良好。房子裡面的通道，樓梯及房子周圍通道都不應有妨礙兒童走動的物品。室內應保持舒適的溫度。

家庭裡必須有能用的電話。每個房間都應有燈光明照。

除非是 2 歲以下，兒童不得與成人共用同一睡房；除非是得到發證機關的特別許可，否則一個睡房不得睡超過 2 個人；5 歲以上不同性別的兒童不得共睡同一房間。兒童的睡房不能作為通往其他地方的通道。每個兒童都應有自己的床。只有 5 歲以上的兒童才能睡在雙層床的上床，且上床應有設置圍欄。

所有的藥品、化學品都必須存放在上了鎖的櫃裡。槍支和子彈應分類在不同的地方。如果有 6 歲以下的兒童，清潔劑必需放在兒童拿不到的地方或設有兒童安全鎖的地方。

對於有多層樓的家庭，如果領養 6 到 24 個月大的兒童，樓梯兩端應有安全門。

家庭裡至少應有一個廁所、洗手盆、淋浴室或浴盆。

如果家中有游泳池，游泳池周圍要用至少五英尺高的圍籬圍起來，並能從圍籬外看到游泳池的情況。

家庭裡的不同地方應有性能良好的煙火警報器，壁爐前要有網圍著。如果窗戶上有鐵柵欄，應安有緊急推開鐵柵欄的裝置。

## 參、寄養家庭機構

（Foster Family Agency）

### 一、何謂寄養家庭機構

寄養家庭機構是協調與管理寄養家庭的私立機構。寄養家庭機構由政府照顧證照局發給執照。寄養家庭機構的主要職能是招募、培訓並發證給所屬的寄養家庭。寄養家庭機構負責監督它們所發證的寄養家庭，並有權吊銷這些家庭的執照。此外，借助於自己機構中的專業人員（如社工），寄養家庭機構為寄養家庭及所安置的兒童提供持續幫助。寄養家庭機構最初的創立是用於代替團體之家，以便為那些有特殊需要的兒童（如有問題行為的兒童）提供家庭式的居家環境。

屬於寄養家庭機構的寄養家庭與獨立的寄養家庭有幾個不同：後者是直接由政府機關發給執照，收養寄養兒童時直接與政府的兒童保護機關簽訂合同。屬於寄養家庭機構的家庭不直接簽訂合同，而是由寄養家庭機構與政府機關簽訂合同。寄養家庭機構的社工，每一星期或半個月就去探訪寄養家庭一次，既是對家庭的監督，更多的是提供各式各樣的幫助。由於多了一個機構及其專業人員的幫助，政府的社工更傾向於把那些需要更多注意力的兒童安置到寄養家庭機構的家庭。當然，

由於多了一個中間機構，安置一個兒童到家庭機構的費用也就高一些。

## 二、成立寄養家庭機構的條件

所有寄養家庭機構都必須到政府管理部門領取執照。寄養家庭機構應把有效的執照掛在總部辦公室顯眼的，公眾能看見的地方。每個寄養家庭機構的分部也應掛有執照的複印本。法律規定寄養家庭機構應是非營利的機構。寄養家庭機構的首席執行長或其他董事會授權人員應參加一次由發證機關主辦的說明會，聽取有關申請程序及對寄養家庭機構要求的說明。

以加州為例，成立寄養家庭機構的申請表需包括如下項目（California Community Care Licensing Division 2001）：

寄養家庭機構所服務的地域範圍。

寄養家庭機構的章程及制度，寄養家庭機構的財務預算以及非營利的證明。

寄養家庭機構董事會人員的組成及職責。

申請表應由首席執行長簽名。若由其他人簽名，必須附上董事會授權其簽名的許可證。

寄養家庭機構還必須向發證機關提交一份詳細的運作計畫。這份計畫應包括：

寄養家庭機構行政部門的組成，總部及各分部的詳細地址及郵箱。

寄養家庭機構各個職位的工作介紹，包括人數、級別、資格、職責、職權。

寄養家庭機構建立的目的，所要服務的兒童的類型，為兒童、寄養父母及其家庭所提供的服務項目。

寄養家庭機構所能提供的緊急服務，包括周末、例假日、晚上等的服務。

寄養家庭機構的訓練計畫：員工、寄

養父母的初始訓練和在職訓練。包括兒童虐待的識別、預防和幫助。寄養家庭機構提供培訓的類型、培訓者和參加者。

重新安置兒童或退掉已安置的兒童的程序。

寄養家庭機構核准的每個寄養家庭都必須由寄養家庭機構的執行長或授權人簽發證明。證明內容應包括：該家庭能領養的人數、年齡範圍、有何限制、發證日期。每份證明的有效期限不得超過一年。該證的複印件應由寄養家庭機構保存，與該家庭的檔案放在一起，該證不得轉借他人。若該寄養家庭搬家，該證明則無效，除非是緊急的特殊情況。由寄養家庭機構發證的寄養家庭跟從政府發照機構領與執照的家庭一樣，都要遵守政府的相關法規。

政府發證機關有權檢查寄養家庭機構和它所發證的家庭。如果政府機關確定寄養家庭違反了有關的規章條例，政府機關可要求寄養家庭機構取消該寄養家庭的資格。如果寄養家庭不服，可要求有關部門複審。若寄養家庭因違反規章條例而受到罰款，寄養家庭機構要負責罰款的繳納。

## 肆、團體之家

在寄養照顧系統中，還有一種照顧受虐兒童的機構，即「團體之家」（group home）。團體之家是在有組織性（structure）的環境中，為兒童提供 24 小時的非醫療性的照顧和督導的機構（California Department of Social Services, 2001）。團體之家的規模大小不等，大至幾百人，小至 6 個人。

團體之家最初產生於 19 世紀時期的孤兒院運動。團體之家起初是為那些無家可歸的孤兒提供食品、住所、衣服和督導。然而，隨著時代的改變，團體之家的職能

也逐漸改變。到了 20 世紀下半葉，人們開始發現把孤兒安置到團體之家的負面影響，大多數孤兒都被安置到寄養家庭裡。團體之家則成了安置那些情緒和行為方面有問題的兒童。但是，團體之家並不包含醫療機構或診所，也不是青少年教管所或無家可歸者的庇護所。雖然有些大的團體之家也附設學校，它所接收的兒童的特點使它有別於一般的住宿學校。

在寄養照顧系統中，團體之家主要是安置那些無法與父母、親戚或寄養家庭相處居住的兒童。兒童保護機構通常都把兒童安置到團體之家作為最後的選擇。住在團體之家的兒童，有相當大的部分都在寄養家庭或親戚家住過，其中有四分之三左右是 12 歲以上。他們通常有這樣或那樣的問題，如缺乏與其年齡相應的社會技能，有某種行為障礙，不遵守規章制度，不服管教，具有言語和行為的攻擊性，具有酗酒或吸毒等惡習，或必須服用精神藥物等。因此，團體之家在提供照顧、服務或矯正方案的設計上，則側重於消除或減輕造成兒童必須被安置到團體之家的因素。團體之家的目標就是通過各種矯正、諮詢輔導等方法，將被安置的兒童順利地歸回給他們的父母，重溫天倫之樂。但若這個目標無法達成，團體之家則配合兒童保護機構提供永久安置方案，如將兒童送人領養或送給有關親戚扶養，並將由其親戚擔任法定監護人。對於年齡較大而找不到領養人或監護人的兒童，團體之家則致力於幫助兒童發展自己，充實自我，完成學業和職能訓練，以成為一個可以自立自足的成人。

法律規定接收寄養兒童的團體之家必須是非營利的機構。儘管這樣，安置一個

兒童到團體之家的費用還是比較高的。因為兒童福利機構支付給團體之家的費用除了包括兒童的衣食住行、教育費、零用錢外，還要包括照顧者的行政費用，薪資及設備等。不同類型的團體之家，其收費標準也就不同。例如，加州政府將所有團體之家共分為 14 個付費等級。等級的劃分標準是以兒童與照顧者的比例數字，工作人員之教育水準、經驗、訓練、專業資格之鑑定及所提供服務項目等來劃分的。同一等級的團體之家的收費則相同。就目前而言，安置一個兒童到第一級的團體之家，每月費用是 1,454 美元，而第 14 級的費用是 6,371 美元。兒童福利機構通常把寄養兒童安置到第 6 級以上的團體之家。也就是說，安置一個兒童到團體之家每個月的費用至少要 3,344 美元。社區照顧證照局對成立團體之家也有許多具體的規定，有不少是跟寄養家庭和寄養家庭機構類似，本文就不作介紹。

## 伍、對寄養機構的管理

### 一、社區照顧證照局

州政府的社區照顧證照局對寄養機構的管理，主要履行三種職能：預防、實施、處罰（Community Care Licensing Division, 2004）。

#### 預防：

預防是指採取各種措施以減少寄養兒童受到傷害。這些措施通常包括：對寄養父母、寄養家庭機構及團體之家的創辦人的發證前培訓，提供法律和有關規定，對申請人進行篩選，包括犯罪背景調查、健康檢查及經濟來源的核實。

#### 實施：

實施是要確保寄養機構按照各種法律和規章制度運作。主要是通過以下幾個方面：沒有預先通知的實地檢查，接到抱怨後進行調查，對欠佳寄養機構發出警告，提供諮詢和技術幫助。

處罰：

當寄養機構未能保護被照顧兒童的健康、安全和個人權益時，或者不願意、不能夠遵循有關寄養機構的法律和規章制度時，發證機構就會採取糾正行動。這些行動通常包括：根據違反的程度予以罰款，面談給予警告，採取必要的法律手段，例如，制定改正計畫，保留執照，定期觀察，短時間吊銷執照，永久性吊銷執照。

證照局的檢查人員，在接到或沒有接到投訴的情況下，都可以不用預約就到寄養機構檢查訪問。一旦發現寄養機構有需要改進的地方，除非是能當場改進的小問題，檢查人員都會用書面的形式通知寄養機構。通知一般包括寄養機構所違反的條款，它的嚴重程度，具體地點或區域。還包括具體的改進計畫和實施期限等。檢查人員送出要求改進的通知後，隨後將作跟進訪問。這種訪問通常是在改進期限到了之後的 10 天內進行。如果在跟進訪問時檢查人員發現原來的問題並沒有改過或沒有按時改過，檢查人員將對寄養機構處以罰款。若一個寄養家庭在 12 個月內犯同樣的過錯，也要處以罰款。

寄養機構在受到改進或罰款通知的 10 個工作日內，有權要求行政複審。行政複審由發通知的檢查人員級別高的人員主持。複審人員有權修改或取消原通知書。

政府管理部門還規定寄養機構若有下列情況應及時報告：

兒童的死亡，不論由什麼原因引起。

任何需要醫療的受傷或疾病。

任何對兒童的身心健康有威脅的意外事故。

任何可疑的虐待兒童事件。

居家遭受火災或其他傷害。

寄養家庭中有新成員搬入。

寄養家庭照顧兒童的主要負責則人若要離家 48 小時以上，必須向主管部門報告離開的日期，兒童是否隨同前往，聯繫電話，臨時照顧兒童的人的姓名、地址和電話。

## 二、兒童福利局

兒童福利局把兒童安置到寄養機構，有責任確保這些兒童的安全和健康成長。每個寄養機構接收寄養兒童時，都要與兒童局簽訂合同。兒童局的社工要確保所有的寄養機構遵照政府有關法規以及所簽訂的合約照顧好寄養兒童。因此，社會會定期訪問寄養機構，與寄養兒童交談，詢問他們的起居生活情況，並實地檢查兒童的居住環境。除此之外，兒童局一旦接到有關寄養機構虐待兒童或違反證照局規定的報案時，也會派員進行調查。如果發現情況屬實，將依據情況的嚴重程度，作出不同的處理。

(一)改正行動計畫 (Corrective Action Plan)：如果兒童局的監督人員認為寄養機構的有關人員通過制訂並實施改進計畫，可以修正被調查的問題，則要求寄養機構制訂改正行動計畫。例如，寄養父母的家庭不夠整潔，寄養父母嚇斥寄養兒童，都可通過這一做法加以修正。兒童局隨後會派員作跟進檢查修正的情況。

(二)不再轉介 (Do Not Refer)：兒童局不再安置新的兒童到這個寄養機構，直到

該機構改正所犯的過錯。例如，嚴管團體之家還有空位接受更多的寄養兒童，但它必須等到兒童局提出的要求後，才能接收新的寄養兒童。

(三)不再使用 (Do Not Use)：如果兒童局的監督人員認為兒童在某一寄養機構生活存在危險，將會把所有兒童全部帶離該機構，直到該機構等到兒童局提出的要求後，才重新安置兒童到該機構。

在實際運作中，社區照顧證照局和兒童福利局常常要互相溝通，交換對寄養機構違規的調查結果和處理。

### 陸、寄養照顧系統所面臨的挑戰

寄養照顧是安置受虐待或疏忽兒童的臨時住所。然而，對某些兒童來說，進入寄養照顧所遇到的可能是災難或進一步的虐待。即使在好的情況下，寄養照顧也充滿了不確定性、不穩定性和臨時性。需要寄養照顧的兒童及家庭的數量在過去 20 年中大量增加。主要的社會問題如高比例的貧窮家庭、無家可歸者、失業、吸毒、愛滋病、教育不平衡、家庭和社區暴力、種族歧視等都大大地影響了家庭，並直接影響到兒童的身心健康和兒童福利系統。就目前美國社會的情況來看，導致兒童進入寄養系統的主要因素有下面幾種 (Chipungu, S.S. & Bent-Goodley, T. B. 2004)。

#### 貧窮

貧窮仍然是導致兒童健康不良的主因。與非貧窮的兒童比較，貧窮的兒童有多出一倍的發展障礙和心理障礙，多出兩倍的因慢性病而住院，多出四倍因病而死。貧窮的兒童多數都缺乏必要的資源，如足夠的居所和合適的營養。貧窮的兒童

比中產階級的兒童更有可能受虐待和疏忽，包括身體虐待和性虐待。家庭年收入在 1 萬 5 千美元以下的兒童被疏忽的人數是收入 3 萬美元以上的家庭的 45 倍。

#### 吸毒

現在還沒有說明因父母吸毒而必須到寄養照顧系統的準確數據。但是因父母吸毒而進入兒童保護系統的兒童確實占有很大的比例。目前兒童福利機構主要的注意力往往集中於吸毒家庭中的嬰兒和年幼者，尤其是母親懷孕期間吸毒的嬰兒。也正因為這樣，來自吸毒家庭的兒童多數是年幼的，他們在保護系統中度過的時間更長，也更有可能被領養。

#### 家庭暴力

家庭暴力與兒童受虐待也是分不開的。有家庭暴力的家庭，估計其中的三分之一也有虐待兒童的現象。這方面雖已有準確的數據。因為有家庭暴力的家庭通常也有別的問題，如吸毒。這樣，兒童進入福利系統時通常作為被疏忽來處理，因而家庭暴力的問題沒有被明確地確認。

#### 父母坐牢

父母坐牢的數字自 1985 年以來翻了一番。1999 年，全美有 150 萬兒童的父母在坐牢。超過 700 萬的兒童的父母是處於某種形式的監管。1999 年估計有 1.8% 的男犯人和 9.6% 的女犯人有孩子在寄養照顧系統，而且實際數字可能還會更高。

#### 愛滋病

到 1997 年為止，估計有 12 到 15 萬兒童的母親或主要扶養人死於愛滋病。目前還沒有因愛滋病而失去扶養人的兒童進入寄養照顧系統的確切人數。在因愛滋病而失去親人的兒童中，大約有 28% 要進入寄養系統。被遺棄在醫院的新生兒中，有 8%

是愛滋病毒感染者。

2001 年兒童保護機構大約收到了 3 百萬個個案，其中有 90 萬兒童被發現是受虐待，有 29 萬兒童要進入寄養照顧，加上以前已經生活在寄養照顧的兒童。同一時期大約有 54 萬兒童接受寄養照顧。在接受寄養照顧的兒童中，大約有四分之一是由他們的親戚照顧，其餘的都是寄養在各種類型的寄養機構或寄養家庭（Bass, S., Shields, M. K., & Behrman, R. E. 2004）。面對越來越擴大的寄養照顧系統，美國的各級兒童保護機構除了要應對上述複雜的社會問題外，還有系統本身的兩大挑戰（Chipungu, S.S. & Bent-Goodley, T. B. 2004）。

#### 高離職率

兒童福利機構的主要憂慮之一是招募、培訓和保留有能力的雇員。百分之九十的兒童福利機構有招募和保留雇員的困難。負責管理的個案太多、工作量大而工作條件差、離職率高、以及公眾對兒童福利系統的負面看法是導致難以吸引高素質雇員的主要原因。公眾希望兒童福利機構有更好的業績，這種希望也反映到政策的改變——很多福利機構都很注重評量結果，記錄家庭重聚和兒童領養的過程。這樣就使得社工要花更多的時間去應付表格文件，而對兒童及其家庭提供諮詢、支持和鼓勵也就少了。雇員的流動性太大導致個案頻頻易手，個案的管理的連續性和質量都受到影響。另一方面，由於招募員工的困難，用人單位只好降低要求。據 Aliom & Rieitz（2001）的報告，訓練有素的社工只占總數的三分之一。

#### 難以招募寄養父母

寄養父母的工作是一種極具挑戰性的

工作。寄養父母需要滿足兒童每天的需要，恰當地應對他們的情緒和行為問題，安排並接送他們到醫院檢查、看病，心理諮詢和法院聽證，與學校聯繫兒童的學習及操行問題，安排親生父母和社工的訪問等。正因為如此，兒童福利機構經常難以招募和保留寄養父母也就不足為奇了。

成為寄養父母的人可能出於不同的動機。大多數人是出於社會責任感。多數人之所以成為寄養父母是基於改善兒童生活的願望。其他的原因包括，滿足社會需求、宗教原因、增加收入、通過寄養而達到領養、增加家庭人數、填補過世的自己的孩子等。但是，當人們發現做寄養父母是勉為其難時，就會望而卻步。

嚴管兒童服務機構通過各種管道招募寄養父母，在寄養兒童不斷增加的同時，寄養家庭卻在逐漸減少。從 1984 到 1995 年間，在寄養系統的兒童增加了 68%，而寄養家庭卻減少了 4%。除了寄養父母工作的挑戰性及公眾對寄養系統的負面印象外，難以招募和留住寄養父母的原因還包括，房價飆升、家庭結構改變、婦女外出工作增加等。例如，想當寄養父母的人可能發現現在的居所無法達到寄養家庭的要求，而又無法另購房子或改建現有的房子。結果，這些人就會被排除在寄養家庭之外。而他們不能成為寄養父母的主要原因是房子條件不符，而不是他們的素質或能力不符。

#### 親戚提供寄養

為了解決寄養家庭不足的難題，很多兒童福利機構正在大力提倡由親戚或家庭朋友提供寄養服務。雖然以前也有不少兒童是由親戚扶養，現在則更加注重向這方面發展。



由親戚扶養受虐兒童有幾方面的好處。兒童通常都與扶養的親戚有聯繫。把兒童從父母家中領出來安置到親戚家，對兒童所造成的心理衝擊要比安置到非親戚家少得多。由於兒童在族裔、文化背景、傳統等方面與親戚有相同之處，安置到親戚家的兒童被重新安置的情況也就相對少些。

但是，親戚提供扶養也存在不少負面的問題。多數提供扶養的親戚是兒童的祖父母，他們的年紀相對較大，身體狀況不如一般的寄養父母。由於這些親戚與兒童的親生父母的特殊關係，使得他們經常沒有按照規定限制父母與兒童的接觸，這就有可能使兒童置於再次受虐待的危險境地。

### **柒、寄養照顧系統的一些改革措施**

#### **一、領養和安全家庭法案 (Adoption and Safe Families Act)**

值得一提的是，美國民眾一般對寄養系統了解不多，且如上所述，多數人對寄養系統持批評態度。這可能跟媒體對寄養系統的報導負面居多有關。見諸新聞的有關寄養兒童成功的報導少之又少，但寄養兒童在寄養家庭中受虐待至死，發育不良等事故卻時有所聞。為了改進兒童福利系統，1997年11月19日，美國總統柯林頓簽署了國會通過的「領養和安全家庭法案」。這個法案明確地規定兒童福利系統的工作目標是保證兒童的安全，健康並有永久的居所。新法案提供了兒童福利系統改革的指南，使之更能適合多樣化的兒童及其家庭的需要。該法案再次強調加強兒童

福利系統與其他相關系統之間的聯繫的必要性 (U.S. Department of Health and Human Services, 1998)。

新法案要求兒童保護機構在制訂有關服務、安置和永久性計畫時，兒童的安全應是首要考慮的問題。新法案再次強調可能保留原有家庭或促使兒童與父母重聚的重要性，但也規定如果把兒童留在父母家中有危險時應該把兒童安置到親戚或寄養家庭中。在此期間，父母必須作出改變以便能接自己的孩子回家。法案要求各州必須作出「合理的努力」為親生父母提供重新獲得監護權的服務和支持。但是，也列舉了一些例外的情況，例如，父母謀殺過別的孩子或使孩子嚴重致傷，家中別的孩子父母權利已被剝奪。在這種情況下，兒童福利機構應及早為這些兒童制訂永久性的計畫，尋找領養人或法定監護人。

新的法案把父母作出改進的期限縮短為14個月。相應的，為寄養兒童作出永久性決定的期限也縮短。並規定了剝奪父母權利的時間框架，如果一個兒童在過去的22個月中有15個月是在寄養系統中度過，兒童保護機構就應向法院遞交剝奪父母權利的申請。為了能及時地為兒童提供最好的長遠計畫，新法案要求兒童的永久性計畫在他們進入兒童福利系統時就必須同時開始制訂，以便在兒童不能被送回家的情況下有最佳的替換計畫。兒童被領養是最佳的計畫。其次是為兒童指定法定監護人。在2001年，有12萬6千名兒童在法律上與父母脫離關係並等待領養。自新法案執行以來，進入寄養系統的兒童被領養的人數已增加了57% (U.S. Department of Health and Human Services, 2003)。

## 二、一些新的服務形式

領養和安全家庭法案為各州的保護兒童的改革工作提供了強有力的推動力。許多兒童福利機構正在與社區機構建立合作關係，為各種家庭提供與地域和文化相適應的服務，不少兒童福利機構並開始嘗試新的服務形式。

以社區為基礎的「家庭對家庭」的寄養照顧是新的形式之一，在最需要照顧寄養兒童的社區內招募、培訓寄養家庭，並對這些寄養家庭提供可能的幫助，這樣兒童就可以安置於所在的社區中，並接受所在社區的各種服務。寄養父母不僅照顧寄養兒童，還要與兒童的親生父母建立指導性的關係。寄養父母、親生父母、社工、社區機構協同工作，爭取兒童早日與自己的父母團聚。「家庭對家庭」的做法減少了兒童被安置到團體之家等非家庭形式的機構的個案。兒童在所熟悉的社區環境中生活，上學，並與親生父母保持聯繫，兒童與父母重聚的時間也縮短。

「以優點為基礎」的家庭干預也是一種新的服務形式，它的主要目的是為父母提供個性化的支持和服務。長期以來，兒童社工往往是對有極大差別的家庭提供同樣的服務。在對家庭進行評估時，也常是著眼於該家庭存在的問題而少看到其優點。結果是這些家庭常常對兒童福利系統懷有敵意，他們把有關機構對兒童所採取的保護措施認為是對他們的懲罰，因此也不樂意與系統積極配合。「以優點為基礎」的做法，力圖找出家庭的優點，如父母有工作，親戚朋友支持網等，並把這些優點融入到個案計畫中。這同時也改善了家庭與兒童福利機構的關係，增加家庭的合作

意願。

「分擔家庭照顧」是另一種形式。在這種形式下，父母和寄養提供者共同分擔照顧兒童，並讓父母逐步學會獨立，從而把兒童送還家裡。有些機構設有供父母和兒童居住的設施。父母在這裡接受戒毒或其他治療，兒童也住在這裡接受照顧。有些寄養父母既照顧兒童也照顧他們的父母。分擔家庭照顧的費用雖然高些。但一般說來期限較短，從總體上看費用也不見得高。分擔家庭照顧既保護兒童也保留了家庭，但也不是誰都適合。父母必須表現有強烈的意願去照顧自己的孩子，願意改變自己，樂意參加親子訓練。那些不願意戒毒，有犯罪行為，有嚴重精神疾病的人，不適合參加分擔家庭照顧。那些有能力缺陷，與社區隔絕，缺乏作父母的技能的人，是參加這種形式的最佳人選。

總之，不管採取哪種形式，兒童福利機構在制訂個案計畫時都比以往更加注重邀請親生父母的參與，也邀請年齡和能力合適的兒童參與。除了充分利用社區各方面的資訊外，在父母同意的情況下，也儘量邀請他們的親戚、朋友參與制訂個案計畫，這種做法也稱之為「團隊決策會議」。當父母參與決策時，他們更有可能看到自己的優點和存在的問題，而不是像過去那樣由社工來找他們的問題。父母更有機會選擇怎麼做，而不是由社工告訴他們該怎麼做。社區各種機構的參與使來自各方面的人員對所服務的家庭有更多的了解，從而提供更有針對性的服務。「團隊決策會議」的目的是給父母製造機會分享他們對解決問題的看法，也提供機會讓他們邀請他們的支持關係網絡（親戚、朋友、鄰居）來幫助解決家庭困難。現在這種做法已在

多個州實施，並收到良好的效果。由此可見，聯邦政府的法律為寄養照顧系統的改革提供了希望，但要使改革卓有成效，還必須州和地方的協同努力，以確保州政府的政策和第一線的運作反映兒童及其家庭的特定需求。此外，也需要各有關部門、人員，如社區機構、社工、法院、決策者等一同分擔改善寄養兒童及其家庭的責

任。

（本文作者：鄭敦淳現為美國洛杉磯郡政府兒童福利局寄養機構管理處監督員，江玉龍現為美國洛杉磯郡政府兒童福利局合約服務管理處處長暨洛杉磯加州州立大學社會工作學院教授，陳瑞玲現為美國洛杉磯郡政府兒童福利局寄養機構管理處監督員）

## 參考文獻

- Alion, F. & Reitz, A. (2001) *The workforce Crisis in Child Welfare*. Washington, DC: Child League of America.
- Bass, S., Shields, M. K. & Behrman R. E. (2004) *Children, Families, and Foster Care: Analysis and Recommendations*. *The Future of Children*, 1:5-29.
- California Community Care Licensing Division, General Licensing Requirements, Title 22, Division 6, Chapter 1.
- California Community Care Licensing Division, Foster Family Agencies, Title 22, Division 6, Chapter 8.
- California Community Care Licensing Division (2004) *Roles and Responsibilities*. Available online at [http://cclcd.ca.gov/RolesandRe\\_1812.htm](http://cclcd.ca.gov/RolesandRe_1812.htm).
- California Department of Social Services (2001) *Reexamination of the Role of Group Care in a Family-Based System of Care*.
- Chipungu, S. S., & Bent-Goodley, T. B. (2004) *Meeting the Challenges of Contemporary Foster Care*. *The Future of Children*, 1:75-93.
- The Children's Aid Society (2004) *The Orphan Train Movement*. [www.childrenaidsociety.org](http://www.childrenaidsociety.org).
- National Foster Parent Association (2005) *How to Become a Foster Parent*, [www.nfpainc.org](http://www.nfpainc.org).
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children, Youth and Families, Children's Bureau. 1998, Program Instruction Available online at <http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/laws/pi/pi9802.htm>.
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children, Youth and Families, Children's Bureau. March 2003, AFCARS, Report #8. Washington, DC: U.S. Government Printing Office. Available online at <http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/publication/afcars/report8.htm>.
- Wiltse, K. (1985) Foster Care. In *A Handbook of Child Welfare*, Edited by J. Laird and A. Hartman. Free Press, 565-573.