

# 我國兒少替代性照顧政策發展與策進

簡慧娟、林資芮、王琇誼、陳彥蓁

## 壹、前言

聯合國在1989年11月20日通過聯合國《兒童權利公約》（*Convention on the Rights of the Child, CRC*），為實踐該公約之精神並與國際接軌，我國於2014年6月4日公布《兒童權利公約施行法》，並於同年11月20日起施行。

行政院依據《兒童權利公約施行法》（2014/2019），於2016年11月17日發表首次國家報告，並於2017年11月20日至24日辦理國際審查，審查委員共提出98點結論性意見，其中針對無法在家庭環境中成長的兒童及少年（下稱兒少）及替代性照顧的議題，審查委員檢視我國家外安置現況與措施後，在結論性意見第45點建議依聯合國《兒童替代性照顧準則》（*Guidelines for the Alternative Care of Children*），將替代性照顧體系去機構化，其策略包含支持及強化家庭功能以降

低安置需求，推動以家庭環境為主的替代性照顧等（衛生福利部，2018）。

為回應前開結論性意見，衛生福利部（下稱衛福部）於2019年4月邀請專家學者、民間團體及地方政府代表組成替代性照顧政策工作小組，於2019年5月至2021年9月間召開多場會議，通盤檢視我國兒少安置現況，研擬兒少替代性照顧政策草案，並辦理三場政策草案座談會，邀各地方政府、安置服務單位、兒少代表及專家學者徵詢意見，歷經反復討論並修正內容，我國《兒少替代性照顧政策》於2022年1月7日公告。

## 貳、兒少安置現況與問題分析

依據衛福部社會及家庭署（下稱衛福部社家署）統計，截至2022年12月31日，全國尚在安置中之兒少計4,615人，占當年度18歲以下兒少人口數之1.34%，依照

安置處所區分，兒少安置於兒童及少年安置及教養機構（下稱兒少安置機構）者為多，占51.48%，安置於寄養家庭者次之，占34.34%（如表1）。

依照是否具身心障礙身分區分，安置兒少中具身心障礙者約占15%，其中又以安置在其他類型機構（占79.51%）及團體家庭（占33.33%）中為多（詳如表2）。

2022年，我國安置兒少依《兒童及少年福利與權益保障法》（2003/2021）（下稱《兒少法》）第56條及第57條進行之保護安置，為主要安置型態，占50%。其次為依《兒少法》第23條、第52條及第62條，因家庭遭遇重大變故或兒少偏差行為嚴重，致家庭無法提供兒少妥善照顧，由家長或主要照顧者向地方社政主管機關主動提出安置兒少之申請（實務上稱

表 1 2022 年安置兒少（依安置處所區分）

處所 人數	總計	親屬家庭	居家托育 人員	寄養家庭	團體家庭	兒少安置 機構	其他
人數 (%)	4,615 (100%)	251 (5.44%)	101 (2.19%)	1,585 (34.34%)	99 (2.1%)	2,374 (51.48%)	205 (4.45%)

註：其他類型包括兒少性剝削個案緊急短期安置處所、身心障礙機構、護理之家及醫療院所等。  
資料來源：作者整理自全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統（<https://cypst.sfaa.gov.tw/Login>）。

表 2 2022 年安置兒少（依是否具身心障礙身分區分）

處所 人數	總計	親屬 家庭	居家托育 人員	寄養 家庭	團體 家庭	兒少安置 機構	其他
總計 (%)	4,615 (100%)	251 (100%)	101 (100%)	1,585 (100%)	99 (100%)	2,374 (100%)	205 (100%)
一般 兒少 (%)	3,901 (84.53%)	231 (92.03%)	93 (92.08%)	1,385 (87.38%)	66 (66.67%)	2,084 (87.78%)	42 (20.49%)
身心 障礙 兒少 (%)	714 (15.47%)	20 (7.97%)	8 (7.92%)	200 (12.62%)	33 (33.33%)	290 (12.22%)	163 (79.51%)

註：其他類型包括兒少性剝削個案緊急短期安置處所、身心障礙機構、護理之家及醫療院所等。  
資料來源：作者整理自全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統（<https://cypst.sfaa.gov.tw/Login>）。

委託安置），占43%。此外，尚有依《少年事件處理法》（1962/2023）第42條、《兒童及少年性剝削防制條例》（1995/2023）第16條及第19條等安置態樣（詳如表3）。

以下茲就前揭國際審查委員所關注之現象及兒少安置現況進行分析。

### 一、由家長或主要照顧者申請之委託安置比率偏高

2022年我國由法院裁定之保護安置比率為50.14%，家長或主要照顧者委託安置之比率為42.62%，相較於英國安置兒少中，因法院命令而由地方政府介入安置或監護之兒少保護個案約占77%，由家長向地方政府申請安置者僅占17%（Department of Education, 2022），顯見我國委託安置比率偏高。

而委託安置比率較高之原因包括保護安置兒少受虐情狀解除，但仍有委託安置需求，其家庭生活狀況仍屬弱勢，例如，經濟狀況不佳、家長或主要照顧者入獄、精神疾病或不穩定、失蹤、死亡等，加以

社區支持資源不足，導致是類家庭無法妥適照顧兒少。

### 二、安置時間較長

依據衛福部社家署統計，2022年計有1,491名兒少結束安置，平均安置時間為2年8個月，而美國2021年逾2年離開寄養系統的兒童占33%，寄養系統平均照顧時間為1年9.7個月（U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau [Children's Bureau], 2021）；英國2022年安置兒童平均受照顧的時間為2年5個月（Department of Education, 2022），我國兒少安置的時間較長。

安置時間較長的原因包括：跨轄安置不利兒少與原生家庭情感維繫，增加返家難度；兒少因性侵害案件、家長有藥物濫用及身心障礙等情形而安置者，其家庭需連結多項跨專業資源，惟現行家庭處遇工作團隊缺乏合作模式及社區家庭支持資源不足等因素，致兒少於安置系統停留時

表 3 2022 年安置兒少（依安置法源區分）

法源 人數	總計	《兒少法》 委託安置	《兒少法》 保護安置	《少年事件 處理法》	《兒童及少年 性剝削防制條例》	其他
人數 (%)	4,615 (100%)	1,967 (42.62%)	2,314 (50.14%)	75 (1.63%)	118 (2.56%)	141 (3.05%)

資料來源：作者整理自全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統（<https://cypt.sfaa.gov.tw/Login>）。

間過長，家庭重整計畫未能充分發揮效益（彭淑華、趙善如，2018）。

### 三、機構安置比率過高

依據《兒童及少年福利與權益保障法施行細則》（2004/2020）第10條規定，兒少安置順序應以交付於適當之親屬為優先，其次為與兒童及少年有長期正向穩定依附關係之第三人，再者為登記合格之寄養家庭，兒少安置機構為最後選項，然而衛福部社家署2022年統計卻顯示4,615名安置兒少中，計有2,374名兒少安置於兒少安置機構，占51.48%，為所有安置類型之冠，相較於澳洲僅有8.5%之安置兒少安置於住宿型機構（Australian Institute of Health and Welfare, 2022），而美國僅有5%（Children's Bureau, 2021），顯見我國機構安置比率過高。

造成此結果之原因包括：親屬家庭因配套措施不足，例如，對照顧角色陌生、照顧能力不足、照顧資源缺乏、擔心生活受到干擾及年紀較大體力不足等，影響照顧意願（趙善如等人，2012）；寄養家庭老化，約有七成以上寄養家庭超過50歲，且寄養兒少照顧困難度增加，使寄養家庭照顧量能越發不足；另外，我國住宿型育幼機構資源發展歷史較長，其整體量能明顯多於後期發展之寄養家庭等家庭式照顧資源，致兒少仍以安置於住宿型機構居多。

### 四、仍有兒少經歷轉換安置

依據衛福部社家署統計，2022年結束安置者計1,491人，其中在安置期間從未轉換安置處所者計1,002人（67.2%），轉換過一次安置處所者計359人（24.1%），轉換過二次者計93人（6.2%），轉換三次以上者計37人（2.5%）。

轉換安置之原因在於安置之兒少從早期經濟困難個案，轉變為以虐待、疏忽或家庭遭重大變故為主要安置原因，此類兒少往往有創傷性經驗或身心障礙、發展遲緩，且合併有情緒障礙議題，照顧困難度高，不易尋得合適安置處所，即使安置後，照顧人員壓力沉重，若照顧知能或支持不足，則易產生轉換安置情形。

### 五、自立培力及支持資源尚待加強

依據《106年度家外安置兒童及少年生活狀況調查案》（彭淑華、趙善如，2017）及2020年《特殊需求兒童及少年團體家庭實驗計畫專業精進暨評估計畫案》（彭淑華等人，2020），兒少在安置期間，如其年齡在國三階段，無論寄養家庭、兒少安置機構或團體家庭，照顧者幾乎都會與他們討論就業方向、安排職場體驗，或是分享工作經驗，不過仍有五成受訪者表示，他們需要自立生活能力的培養。

另外，針對無法返家的少年，當其結束安置後須在社區獨立生活，對於其居住處所的選擇、生活的安排、就學或就業的決定等，個人生涯規劃的異質性以及經濟自足需求高，需要跨網絡合作提供充足的支持資源，才能協助少年因應各項獨立生活的挑戰。

## 參、制定兒少替代性照顧政策

聯合國《兒童權利公約》揭示家庭是兒童健全成長之自然環境，故應獲得必要之保護及協助，使其充分承擔該照顧責任，是以，該公約第9條、第12條及第20條規定締約國應確保不違背兒童父母的意願而使兒童與父母分離，除非兒童遭受虐待或疏忽，主管機關依據所適用之法律及程序，判斷兒童與父母分離係屬維護兒童最佳利益所必要之方式，惟在審查或評估過程中，應確保有形成自己意見能力之兒童有表達意見之機會，為兒童安排替代性照顧時，亦應考量兒童之種族、宗教、文化及語言背景，並給予妥適的保護與協助（United Nations Convention on the Rights of Children, 1989）。

據此，針對我國現階段兒少安置現況與問題，參照聯合國《兒童權利公約》及《兒童替代性照顧準則》，建構我國兒少替代性照顧政策之基本精神，係以支持家庭功能、預防不必要的家外安置為優先，

如經評估仍有安置必要，則應尊重兒少意願並考量其特殊性，以安排符合其需求之照顧處所。另外，為更進一步確保兒少在安置期間獲得適切照顧及各項支持資源，以利其成長與身心發展，順利返家或於社區自立生活，爰訂定六大項目標，各項目標及實施策略分述如下。

### 一、讓兒少留在原生家庭生活成長

針對非保護性之脆弱家庭，普及布建社會福利中心作為社區第一線服務窗口，提供以家庭為中心的整合性服務，並因地制宜發展家庭增能服務方案、兒少及家庭社區支持服務方案及育兒指導服務方案等資源，強化家庭照顧功能，成為支持兒少留在原生家庭的後盾。

針對兒少保護家庭，為提升保護因子並增強家庭面對危機及解決問題的能力，將依個案家庭之需求，發展親職教育多元方案、連結酒精和物質濫用、心理健康及精神疾病、身心障礙、住宅及法律等相關服務資源，協助家庭改善照顧能力，另外，亦可透過協助被害人提出民事保護令聲請，使司法強制力介入，降低兒少受虐風險，使其繼續留在家中生活。

最後，針對家長主動提出安置申請之情況，衛福部社家署出版《兒童及少年委託安置實務手冊》（輔仁大學學校財團法人輔仁大學，2021），提供地方政府參考以確實評估安置必要性，倘無安置必要，

應依個案及家庭需求，由社工提供或轉介、連結適當資源與處遇協助，使兒少得以繼續留在家中，不與父母分離。

## 二、積極協助安置兒少重返原生家庭

兒少安置個案從決定安置起即須為其返家預作準備，家庭處遇工作應旋即啟動，透過建立跨網絡合作團隊予以落實，納入安置單位、原生家庭或相關親屬、重要他人等，結合社區、警政、教育醫療等網絡成員，定期檢視處遇執行狀況，並針對涉及兒少重大權益議題（如：繼續安置或返家等），運用團隊決策會議共同討論及決策。

另外，為促進安置兒少與家長、親友及重要他人之情感連結，社工可主動安排監護人、實際照顧兒少之人定期與安置兒少會面，並開放多元會面方式（如：電話、視訊等）；若評估安置兒少有返家之可能性，應與網絡成員共同擬定返家準備計畫，透過提高服務頻率、安排漸進式返家等方式，協助兒少順利返家。

當兒少返家後，應落實家庭支持及維繫服務，依兒少及家庭需求連結資源，以穩定兒少返家後生活適應，協助家庭關係修復，持續提升家庭功能，避免兒少再度遭受虐待或疏忽。

## 三、發展家庭式替代性照顧

目前家庭式替代性照顧包括親屬家

庭、寄養家庭、居家托育人員家庭及團體家庭等類型，為強化其照顧量能，相關因應策略分述如下。

### （一）親屬家庭

提供親屬家庭適足支持，建置家庭參與決策模式親屬會議，共同擬訂兒少安置計畫；積極興辦公私協力親屬安置多元服務方案，支持親屬家庭照顧功能。

### （二）寄養家庭

擴充寄養家庭服務量能，修正《兒童及少年家庭寄養服務工作基準》，放寬寄養家庭年齡、擴大專業寄養家庭之資格條件，並提供專業津貼，以吸引專業人才加入；輔導各地方政府組成跨專業在地評估小組，依照安置兒少身心狀況及社會適應情形評估其照顧難易程度，給予寄養家庭分級補助，並提供寄養家庭電話諮詢或到宅指導之專業協助，此外尚有喘息服務、心理諮商、健康檢查及團體保險等補助。

### （三）居家托育人員

建立居家托育人員安置機制，訂定《直轄市、縣（市）政府運用居家托育人員照顧家外安置兒童處理原則》，建立主管機關委託居家托育人員協助照顧機制，後續將督導主管機關落實是類居家托育人員照顧兒童保護個案相關之專業訓練、督導與評核，除於媒合及評估時，告知受照

顧嬰幼兒及其家庭特殊性外，亦加強訪視，掌握其照顧情形。

#### (四) 團體家庭

提高團體家庭數量，並研議修正《兒少法》，將團體家庭入法；訂定團體家庭之設置標準，並考量其型態的彈性與多元性；另放寬現行團體家庭補助條件，其照顧人力除聘用具專業資格之人員以外，亦可招募具配偶或親屬關係之家庭成員，經一定時數之訓練合格，由其擔任照顧服務人員，除更能提供情感支持，亦使團體家庭態樣更加多元。

### 四、優化機構式替代性照顧

我國安置兒少目前尚有半數以上安置於兒少安置機構，機構仍為重要安置資源，依聯合國《兒童替代性照顧準則》所強調家庭式照顧之前提下，兒少安置機構在居住空間、環境氛圍、照顧模式與服務品質，應逐步優化調整，方能回應國際對於兒童最佳利益之重視。

在安置處所的選擇係以家庭式安置資源為優先政策下，機構安置照顧成為兒少福利服務的最後一道防線，兒少安置機構須負起照顧較為困難個案的責任，因此首先，應強化照顧人員專業知能與支持服務，包括研議修正兒童及少年福利機構相關法規，調整各類專業人員之人力比、任用資格及專業訓練等規定，以符合照顧需

求；依機構照顧兒少的議題與需求據以辦理所需教育訓練；為照顧人員導入專業協助或提供支持服務等。

再者，為調整兒少安置機構規模並提升服務品質，研議修正兒童及少年福利機構設置標準，增訂收容人數上限，促使機構朝向接近家庭化及小規模照顧模式；針對核定床位數與實際收容數有落差之機構，督請地方政府輔導轄內機構，依其實際需要調整床位數、活化空間及充實設施設備；鼓勵與協助兒少安置機構發展為專業型機構，並提升專業服務質量；針對大型公立機構，將機構分樓層或分區域規劃不同特殊需求兒少服務，降低單一區域服務人數，並朝向專業精緻化。

最後，則是建立合理的安置費用補助標準，包括透過研擬兒少安置機構會計制度一致性規定，建立機構照顧成本之計算標準，據以向地方政府討論訂定合理的安置費用；逐年調增機構工作人員專業服務費用補助，俾充實及提升兒少安置機構照顧人力資源。

### 五、健全替代性照顧品質管理與兒少權益保障

為滿足安置兒少的多元需求，各地方政府應通盤檢視轄內安置資源是否充足，包括瞭解兒少安置於外縣（市）或頻繁轉換安置的原因，特別是有嚴重情緒困擾、心理健康議題、身心障礙或特殊醫療照顧

需求之兒少，並發展符合兒少需要的安置資源，透過提升安置資源服務量能，以減少兒少跨轄安置或轉換安置之情況；檢視安置決策評估機制，儘可能將手足安置於同一處所，以利親情維繫；針對具新住民、原住民身分之安置兒少，應提升專業人員文化敏感度，落實以文化為本的照顧實務。

針對各類安置資源之照顧品質，各地方政府應落實定期查核及評鑑機制，以利及時輔導安置單位改善缺失，確保兒少受到妥適照顧。另外，衛福部社家署於2019年委託社團法人台灣福利厚生學會進行《家外安置需求推估及現行安置模式執行成效評估計畫》，開發「家外安置兒少全人發展評估指標」，從健康、人際、認知及社會等四個層面檢視安置兒少的發展，未來將研議提供給安置單位運用，透過對兒少在不同安置階段的評估，讓安置單位檢視其照顧服務成效，並調整照顧計畫。

為確保安置兒少自覺權益受損時有管道可提出申訴，衛福部社家署與各地方政府協力建置三層級申訴機制，第一層級為各安置單位內部申訴管道與處理機制，如兒少不滿意安置單位處理結果，則進入第二層級，即向各地方政府主管機關提出申訴，此外，為增加申訴管道之多元性、獨立性與安全性，亦考量安置兒少不滿各地方政府處理結果時能有救濟途徑，訂定《衛生福利部處理家外安置兒童及少年再

申訴案件作業原則》，做為第三層級申訴，未來將持續宣導與落實，以維護安置兒少權益。

## 六、培育少年自立能力及強化支持資源

針對安置兒少自立能力的培力與支持，主要分為兩個階段，在兒少安置階段，衛福部社家署補助安置單位，依兒少需要辦理生活能力培育、生（職）涯探索、自立生活準備方案等，以增強安置兒少未來就學（業）及適應社會生活能量，並針對安置單位照顧人員辦理教育訓練，強化其協助安置兒少自立能力養成之相關知能，並落實於日常照顧中。此外，針對政府監護之安置兒少，成年後更無原生家庭資源支持，地方政府為其開立兒少教育發展帳戶，以利其資產累積，並搭配營隊、工作坊或講座，提供是類兒少財務管理課程，以增進理財管理技巧及知能。

在兒少離開安置系統階段，地方社政主管機關依《兒少法》（2003/2021）規定須續予追蹤輔導至少一年，針對無法返家而須自立生活的少年，衛福部社家署辦理《提升少年自立生活適應協助服務量能計畫》，每年依照實務執行需要，檢討修正補助內容，提供經濟補助、情緒支持與陪伴、家庭服務與親屬維繫、自我認同與生活技能訓練、人際互動與社會技能訓練，生涯探索與職業訓練、提供自立宿舍或租屋等，以協助少年在社區中經濟自立

與適應成長。另為協助身心障礙安置少年於年滿18歲後順利轉銜，請地方政府兒少安置機構管理單位於每年6月底前，將次年年滿18歲即將結束安置之名單，移請身心障礙者生涯轉銜窗口提早安排，俾利納入身心障礙照顧服務資源布建規劃。

## 肆、結語

我國《兒少替代性照顧政策》希望透過對實務現況的檢討，研議改進對策並擬訂共同努力的方向與目標，作為未來兒少替代性照顧重要的藍圖，其意義在協助政府及民間團體能更有層次、有系統地呈現國家對弱勢兒少的照顧脈絡，第一個層次，立基在家庭為最適合兒少成長的環境下，提供以家庭為中心、以社區基礎的多元化服務方案；第二個層次，對於家庭功能明顯無法改善而被政府安置的孩子，政

府應先努力導入資源協助家長改善親職功能，讓孩子可以返家與家人重聚；第三個層次，政府所提供之替代性照顧，不論是結合親屬、寄養家庭或安置機構，政府都應確保其照顧品質，提供兒少成長及自立所需服務及最適環境。後續為落實政策推展，衛福部運用強化社會安全網第二期計畫經費辦理各項補助計畫，期透過公私協力逐步達成政策目標，並使安置兒少權益獲得保障。

（本文作者：簡慧娟為衛生福利部社會及家庭署署長；林資芮為衛生福利部社會及家庭署組長；王琇誼為衛生福利部社會及家庭署科長；陳彥蓁為衛生福利部社會及家庭署視察）

**關鍵詞：**替代性照顧、兒少安置、安置資源布建、安置兒少返家、安置兒少自立

## 📖 參考文獻

- 《少年事件處理法》（1962／2023修訂）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=C0010011>
- 《兒童及少年性剝削防制條例》（1995／2023修訂）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0050023>
- 《兒童及少年福利與權益保障法》（2003／2021修訂）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0050001>
- 《兒童及少年福利與權益保障法施行細則》（2004／2020修訂）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0050010>

- 《兒童權利公約施行法》（2014／2019修訂）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0050193>
- 彭淑華、趙善如（2017）。《106年度家外安置兒童及少年生活狀況調查案》（計畫編號：A106045）。衛生福利部社會及家庭署。
- 彭淑華、趙善如（2018）。《107年度兒少保護家庭重整服務與返家評估精進計畫》（計畫編號：M07C9320）。衛生福利部保護服務司。
- 彭淑華、趙善如、胡中宜（2020）。《特殊需求兒童及少年團體家庭實驗計畫專業精進暨評估計畫案》（計畫編號：1091S1001）。衛生福利部社會及家庭署。
- 輔仁大學學校財團法人輔仁大學（2021）。《兒童及少年委託安置實務手冊》。衛生福利部社會及家庭署。
- 趙善如、王仕圖、許玗妃、李慧玲（2012）。〈與政府的合作——親屬寄養照顧者的照顧經驗〉。《臺灣社會福利學刊》，10（2），37-91。[https://doi.org/10.6265/TJSW.2012.10\(2\)1](https://doi.org/10.6265/TJSW.2012.10(2)1)
- 衛生福利部（2018年4月18日）。〈中華民國（臺灣）兒童權利公約首次國家報告國際審查會議結論性意見（定稿）〉。CRC資訊網聯合國兒童權利公約。[https://crc.sfaa.gov.tw/\(X\(1\)S\(rmdlsbcqlvxfrjtedhzfa0yn\)\)/Document/Detail?documentId=26ED12B1-16AB-4BE0-96E1-7E99CC72282F](https://crc.sfaa.gov.tw/(X(1)S(rmdlsbcqlvxfrjtedhzfa0yn))/Document/Detail?documentId=26ED12B1-16AB-4BE0-96E1-7E99CC72282F)
- Australian Institute of Health and Welfare. (2022). *Child protection Australia 2021-22*. <https://www.aihw.gov.au/reports/child-protection/child-protection-australia-2021-22/contents/about>
- Department of Education. (2022). *Children looked after in England including adoptions*. <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/methodology/children-looked-after-in-england-including-adoptions-methodology>
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau. (2021). *The AFCARS report*. <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/cb/afcars-report-29.pdf>
- United Nations Convention on the Rights of Children, November 20, 1989, <https://www.unicef.org/child-rights-convention/convention-text>