

# 美國親屬領航方案 ——回應親屬安置照顧者服務需求

林敬軒、林鴻鵬

## 壹、前言

國際上兒童替代性照顧政策依循「親屬優先原則」(Kin-first approach)，當兒童因家庭失功能或不當對待而無法得到適當照顧，為保護兒童需要暫時剝奪其家庭環境而進行家外安置時，應優先考量親屬照顧的選項。在聯合國《兒童權利公約》(Convention on the Rights of Children, CRC)第20條和《替代性照顧準則》(Guidelines for the Alternative Care of Children)第3條、第11條與第18條皆有提及相關概念，即在進行兒童家外安置、暫時替代父母照顧角色時，應考量親屬照顧者、就近的環境、以及兒童之宗教文化和語言背景。

在臺灣，兒少權利和替代性照顧相關政策同樣遵循親屬優先原則，然而，根據衛生福利部的資料，2022年兒少保護處理安置的案件中(繼續安置)，僅有

7.6%是親屬安置，占整體家外安置的比例是最低的，雖然相較於前一年，親屬安置案量已有增加，但近年未有明顯上升的趨勢(2021年為4.8%；2020年為5.3%；2019年為6.5%) (衛生福利部統計處，2023)。臺灣於2017年參與《兒童權利公約》首次國際審查，審查委員亦在結論性意見中特別強調國內替代性照顧應推動家庭為主的照顧環境，尤其應持續增加親屬照顧的量能。

國內親屬安置服務案量較低的困境，從近年的研究發現可以歸納兩個主要因素：照顧者品質疑慮和親屬安置服務不明確。在照顧者部分，研究發現親屬安置照顧者年齡偏高而易有其他生心理因素影響照顧能力，以及經濟狀況和教育程度較低影響照顧知能，也讓工作者對其照顧品質保有疑慮(吳書昀，2018；趙善如等人，2012；趙善如等人，2021)。在福利服務部分，研究指出親屬安置相關的福利

資格不明、評估機制和安置補助不一致、以及缺乏足夠的支持性服務（吳書昀等人，2015；林淑月，2022；趙善如等人，2021）。系統中未能有充足的支持資源回應照顧需求，也讓工作者尋親困難，或使照顧者意願低落。

在美國，2021年親屬安置占有所有替代性照顧約35%，過去十年間，親屬安置的比例逐年增加約1%（2011年為27%），整體呈現緩慢上升的趨勢（U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau, 2022）。長久以來，美國親屬安置的服務與臺灣面臨相似困境，即照顧者本身的知能有限，且未能取得適當的照顧支持服務，例如，親屬家庭經常缺乏經濟支持、住屋補助、法務諮詢、托育資源、心理諮商，以及任何因為擔任照顧者而有的服務需求。又或是因為相關的服務輸送是片斷或不一致的，使得照顧者缺乏有效接觸服務資訊的管道，以回應照顧需求（Rodriguez-JenKins et al., 2021）。在此背景下，美國聯邦政府早於2008年開始推動「親屬領航方案」試辦計畫，並於2018年的法案中具體推動相關方案的經費補助，希望透過「親屬領航」的模式，建立親屬家庭的服務資訊和轉介網絡，帶領照顧者能學習、連結並使用相關的社會服務，滿足其自身和受照顧

兒少的需求，進一步增進照顧者自我效能和家庭社會支持（Strozier & Krisman, 2007）。

本文將介紹「親屬領航方案」，討論美國替代性照顧服務如何透過該方案有效回應親屬家庭的照顧和服務需求，進而增加親屬安置的照顧案量和比例。並引美國實務服務為鑑，討論臺灣親屬安置服務可拓展之方向。

## 貳、美國親屬領航方案 (Kinship Navigator Program)

美國近代推動親屬安置歷經了三大政策階段，從確立親屬安置為家外安置優先選項，到全面落實親屬安置照顧的補助和支持服務，二十餘年間替代性照顧服務逐漸走向預防性服務的政策思維。以下將先說明美國親屬領航方案的發展背景脈絡，再介紹其核心理念，最後討論方案信實。

### 一、發展背景脈絡：對於「永久性」和「預防性」目標的重視

美國社會在90年代面臨一系列造成兒少家外安置數量持續驟增的議題，包括因應家長藥物使用氾濫、缺乏機構安置以外的政策，以及承襲自過去將原住民族兒少安置到寄宿學校的殖民式安置思維。為解決安置資源大量不足的問題，美國聯邦政府於1996年的《個人責任與工作機

會協調法案》( *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* ) 中確立親屬家庭得為兒少家外安置的優先選項，同時政策目標也強調應縮短兒少家外安置以及等候收養的期程。爾後也發現，許多兒少安置多年以後結束安置離開系統卻無法順利自立，既缺乏親友系統支持，在轉銜到成年獨立生活亦面臨諸多挑戰。因此，1997年的《收養及安全家庭法案》( *Adoption and Safe Families Act* ) 甫推動兒少永久性( *Child Permanency* ) 作為家外安置的核心精神，此階段的永久性指的是兒少離開安置系統後，可以永久與家人或類似家人的角色共同生活( *Geen, 2003* )。

第二階段，為減緩兒少因為長期家外安置後離院產生的多重問題，聯邦政府持續以「永久性」作為兒少家外安置政策的核心目標，藉由2008年的《提升親屬連結促成安置後成功結果與法定收養法案》( *Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act*, 簡稱 *Fostering Connections* ) 進一步支持親屬安置、收養及安置後與親友維持永久的關係連結(即關係永續概念，*Relational Permanency*)。親屬領航方案即在此階段誕生，該方案目標是透過親屬安置保障兒少的長久歸屬及身心福祉。同時，聯邦政府為推動各州政府優先執行親屬安置，於2012年以《貧窮家庭暫時救助金方案》( *Temporary Assistance for Needy Families Program*,

TANF) 的獎勵，補助全美共七個兒童福利組織來試辦親屬領航方案，範圍遍及六個州：亞利桑那州、紐約州、加州、密西根州、奧克拉荷馬州、佛羅里達州。聯邦政府也期待透過此五年的獎勵試辦親屬領航方案，進一步檢視州政府在執行推動親屬安置的業務時，公私部門如何有效協同合作，並釐清親屬安置家庭的服務需求( *James Bell Associates, 2018* )。

此階段的親屬安置服務，系統性檢討當前親屬安置率無法提升，以及無法達到預期由親屬照顧或寄養轉為收養家外安置兒少的原因，並試圖藉由具體的方案政策解決當前困境。相關障礙的因素包括：種族及社會經濟不平等(親屬照顧者人口以少數族群伴隨經濟弱勢的祖母占大宗)、貧困(親屬家庭未必符合福利資格，如：貧窮家庭暫時補助金〔*Temporary Assistance for Needy Families, TANF*〕、補充營養援助計畫〔*Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP*〕、補充性安全收入〔*Supplemental Security Income, SSI*〕)、照顧壓力(尤其是處理安置兒少的身心議題)、照顧者及受照顧兒少的跨世代代溝產生的服務使用率低落，以及照顧資源缺乏或不易取得等( *Luo et al., 2012; Murray et al., 2004; Smithgall et al., 2013; Sutphin, 2015* )。所以，試辦親屬領航方案即由單一窗口來解決照顧者多重的困境，以期能提升親屬安置率，以及寄養照顧轉為收養

的兒少永久性。這個時期的親屬安置資源布建及連結，提供往後發展親屬領航方案的基礎。

第三階段，2018年的《家庭優先預防服務法》（*Family First Prevention Services Act*）強調兒少福利系統應全力支持兒少可以安全地留在家庭的環境中成長，避免家外安置導致的創傷。政策思維從家外安置的替代性服務，轉向致力於避免兒少遭受家外安置，及家外安置以親屬優先原則（*Kin-first culture*）的預防性服務。為達政策目標，此法案揭櫫透過四大主軸的預防性福利服務：兒少家庭的心理衛生服務、藥物治療服務、在宅親職教育訓練及親屬安置，強化家庭維繫的資源，同時預防家外（機構）安置，以及支持兒少家庭的社區資源作為政策目標。此階段持續推動穩定親屬安置，全力支持推展親屬領航方案，及早介入正式及非正式親屬家庭，提供所需之服務及資訊，鼓勵照顧者接受訓練成為合格的寄養家庭。故聯邦政府加強補助州政府發展、實施及評估親屬領航方案，期待各州政府能夠落實親屬安置照顧的支持性服務。

## 二、定義與核心理念：親屬領航員角色及公私協力親屬支持服務

親屬領航方案核心理念為建置一站式服務，以有效協助親屬照顧者連結支持性服務。美國《提升親屬連結促成安置

後成功結果與法定收養法案》第627條定義此方案為：協助親屬照顧者了解、發掘、運用相關服務，以滿足受照顧兒少及照顧者本身的需求，並透過公私協力夥伴合作，促進照顧者獲得所需的服務。各州政府發展親屬領航方案，應：（一）整合公私部門服務資源，協力提供親屬照顧者需要的服務、轉介及資訊支持；（二）規劃及諮詢具代表性的照顧者機構、受照顧兒少機構、相關政府部會及社區服務機構；（三）建置讓親屬照顧者、照顧者支持團體的帶領者、服務供給方能夠連結的方案服務或轉介資訊；（四）有效的親屬家庭外展，包括建置、宣傳、更新服務網站或相關手冊；（五）促進公私協力夥伴關係，了解親屬照顧者及有意成為寄養家庭照顧者家庭所需服務，以提升有效服務（*Family Connection Grants, 2011*）。

親屬領航方案服務對象適用於正式及非正式的親屬安置（正式家外安置如兒少遭受疏忽虐待而經由法院裁定的保護安置；非正式家外安置如因家庭變故使得監護權人需要把兒少交付由親屬照顧等）。親屬領航方案的服務使用者，可以是照顧兒少的血親、姻親或類親屬（如重要他人），他們可自行聯繫接觸方案，或由政府部門（如：兒少保護服務、家庭福利服務）或非政府部門轉介，亦可以經由親屬領航員外展發掘潛在的服務使用者。因此外展服務亦是親屬領航方案的特色之一，

主要針對於非正式的親屬照顧家庭，透過舉辦社區性的活動，或設計電視、廣播、網路廣告，接觸潛在的服務使用者，以宣傳親屬支持服務。

親屬領航員（Kinship navigator）的角色亦是此方案的特色，是方案成功運作的靈魂，雖然各州發展出來的親屬領航方案各有殊異，大致上在方案運作過程中，採用一站式個案管理的服務模式，在兒少接受親屬家庭照顧後，由親屬領航員與主要的親屬照顧者共同合作，領航員的主要任務便是帶領親屬照顧者觸及支持性服務。在約定的服務期程內，連結照顧者及兒少在親屬照顧期間所需的資源服務及支持，培力親屬照顧者使用社區資源的能力，提升兒少及親屬服務資源使用程度，確保兒少的人身安全、安置的穩定性及兒少親屬的福祉，甚或最終促進家外安置兒少的永久性目標。部分親屬領航方案發展出同儕領航員（Peer navigator），透過雇用曾經的親屬照顧者，更能夠以自身的照顧經驗與親屬家庭建立關係，也因其對於社區照顧資源的熟悉度，更能有效分享資訊和連結資源，甚至舉辦同儕帶領的支持團體或工作坊，擔任有力的倡議者（Child Welfare Information Gateway, 2019）。

方案服務的提供主要為支持照顧者在照顧期間所需要的服務資源，所以各州的親屬領航方案大致上不包括此方案服務之前兒少保護服務或家庭福利服務中

常見的尋親過程。不過，仍有特定州的親屬領航方案（如賓州）為最大化親屬領航員的角色，也把方案中領航員的角色功能擴及到在兒少保護安置或機構安置兒少在轉換安置時，執行尋親和評估照顧者適任性等任務，以利極大化及穩定親屬安置的可能性，也讓兒少福利照顧連續性（Continuum of care）的光譜上，從兒少福利或保護服務轉換到親屬安置照顧的服務輸送過程中，得以無縫接軌。

### 三、方案信實（Program fidelity）

方案信實是指方案執行依循原方案設計的運作模式或步驟指引的程度，為達成期待的方案目標和成效亦需要有效檢核方案信實面向，包括方案核心要素、執行核心要素的信實指標、及核心要素實施程度。

親屬領航方案目前是具研究實證成效支持的方案，如前所述，親屬領航員是此方案成功運作的靈魂，因此現有研究皆指出，要達到親屬領航方案的方案信實，必須保有的領航員提供直接服務輸送的核心要素：（一）有效招募方案服務使用者；（二）進行接案及需求評估；（三）與親屬家庭建立關係；（四）持續盤點社區資源以及相關服務系統資源的落差；（五）告知親屬照顧者所需的服務資源；（六）轉介或協助親屬照顧者自行使用相關服務資源，提升有效的親屬照顧資源服務輸送。相對地，社會服務組織若要發展

此方案的直接服務輸送，事先要預備的方案發展工作便包括：（一）了解服務對象（親屬照顧者及安置兒少）需要哪些資訊、教育及資源；（二）建立社區資源夥伴；（三）協調照顧服務相關資源網絡；（四）與核心資源網絡夥伴建立服務共識（Littlewood, 2015; Littlewood et al., 2020）。

除方案信實，親屬領航方案的成效亦有不少研究實證，且多聚焦於兒少的永久性和預防性指標。具體而言，方案成效顯示，親屬領航方案可以有效讓兒少安置在較少限制的親屬家庭環境，且降低兒少在親屬安置再次進入兒少保護體系的機會，並在與原生家庭重聚計畫上能有明確期程，以及維持家外安置的穩定性（即不再轉換安置或在親屬家庭結束安置）。在政策面，方案評估結果指出，為發展符合政策用意的親屬領航方案，短期的方案成效指標包括親屬照顧者能有效地取得服務，並且公私部門能建立夥伴關係和適當參與服務網絡；中期的方案成效指標包括提升親屬照顧者的服務使用量能及方案滿意度；長期的方案成效指標包括提升兒少福祉、增進親屬家庭福祉、兒少安全及兒少安置後的安定性和永久性（Prendergast & Malm, 2022）。

### 參、美國親屬領航方案實施

美國聯邦政府為各州政府採用具實

證基礎的服務，特別創立「Title IV-E Prevention Services Clearinghouse」，即為預防兒少家外安置的四大主軸服務方案（心理衛生、藥物誤用預防、在宅親職教育服務、親屬領航方案）進行評估之資料庫，並將上開四大類的服務方案評等為尚未（Does not currently meet criteria）、有望（Promising）、具備（Supported）及充分具備（Well-supported）實證基礎的四個等級（Wilson et al., 2019）。在現有的親屬領航方案中，亞利桑那州的親屬支持服務方案達「具備」實證基礎的評等，而科羅拉多州、俄亥俄州、內華達州的親屬領航方案則「有望」達實證支持的基礎。以下簡介此四項服務方案。

#### 一、亞利桑那州Arizona Kinship Support Services

亞利桑那州的親屬領航服務由亞利桑那州兒童安全部（Department of Child Safety）委由亞歷桑那兒童協會（Arizona's Children Association）主辦，隸屬於親屬支持服務方案（Arizona Kinship Support Services）。亞歷桑那州的親屬領航方案，基於家庭為中心與優勢觀點，提供具備文化適切性的個案管理支持服務。親屬領航員在接案初篩時，進行需求資訊、轉介及服務連結評估。如果親屬照顧者的表達需求不多，會進入親屬支持服務方案，如果有多重需求則會開案進入親

屬領航方案。開案服務的親屬照顧個案，多半需要密集式的個案管理服務，滿足其福利補助申請、連結法律連結服務、社區支持系統、兒少保護服務因應及強化社區資源使用等，通常的服務期程約三個月到兩年（Arizona's Children Association, 2017）。

其中，親屬領航員進行接案初篩時，針對親屬家庭的需求進行評估及建立服務關係，優先服務具備緊急服務需求的親屬家庭，藉由需求評估提供親屬照顧者所需服務的資訊。主要依照不同需求強度，如為低程度的服務需求，親屬領航員可能提供親屬照顧者一次性物資補助、現有相關服務資源的資訊（如：食物銀行、房租及水電補助資訊、課後照顧資訊、心理衛生服務等）、回應親屬照顧者有關其往後在兒保系統可能牽涉的角色功能、連結相關福利身分的申請等其他社區資源連結。如有高程度的服務需求，方開案提供密集式個案管理服務，便會與親屬照顧者達成開案共識後，親屬領航員依據家庭優勢、需求與文化探討表的評估結果，與親屬照顧者及兒少共同制定服務需求目標，並共同簽訂領航計畫（Navigation plan）。往後每三個月複評領航計畫表執行狀況，確實連結使用醫療、教育等資源，追蹤親屬照顧者是否達到服務使用目標、如何協助達到服務使用目標等。

## 二、科羅拉多州Colorado Kinected Kinship Navigator Program

科羅拉多州的親屬領航方案，是連結親屬實務模式（Kinected Model）的一部分，由州政府的人群服務部（Department of Human Services）管轄。科羅拉多州的連結親屬實務模式，融合三大方案元素：支持親屬（Kinship supports）、促進親屬參與會議（Facilitated family engagement meetings）、尋親及親屬參與（Family search and engagement）。科羅拉多州的親屬照顧者進入親屬連結模式後，由專精服務親屬照顧者的社工提供親屬支持服務，由親屬領航員提供個案管理服務（Alessi et al., 2022）。

前者提供單次性的物資、資源連結及情緒支持，以穩定兒少在親屬家庭環境接受照顧。透過召開處遇會議，促進親屬參與，確認處遇目標。後者則以個案管理的方法，綜融使用親屬連結實務模式的三大處遇元素（Alessi et al., 2022）。若服務對象為正式親屬安置家庭，核心工作在於：協調原生家庭、親屬、資源網絡、兒保系統、司法系統等，以利達到兒少教育、心理衛生、健康醫療及經濟資源福祉等；發展短期長期的安定計畫；以優勢觀點定期面訪親屬照顧者，定期追蹤檢視服務目標；引導親屬服務轉介資源的使用等。若服務對象為非正式親屬安置家庭，

則接受一般性的親屬支持服務，連結轉介使用照顧者喘息、托育照顧、基本物資、交通、娛樂活動、教育資源等。

### 三、俄亥俄州Kinship Support Interventions/Protect OHIO

俄亥俄州的服務，在兒少接受正式的親屬安置之後，親屬協調員（Kinship coordinator）以個案管理方法，在兒少安置後的30天內，面訪親屬照顧者進行家庭評估及需求評估（包括家庭資源評估、服務支持計畫）後，形成支持計畫（包含：經濟支持計畫、資源轉介、親職訓練）；爾後每個月進行家庭訪視，追蹤服務目標達成情形，並且每三個月併同需求評估狀況更新支持計畫直到結案（Wheeler et al., 2016）。家訪的重點在於親屬照顧者的服務需求滿足情形、追蹤安置兒少的安全、福祉與安定，相關對應的評估資源包括親職訓練支持團體、持續提供照顧的評估、照顧的需求及支持性服務需求滿足情形、監督會面執行情形及親子關係、兒少安全、兒少服務需求、兒少適應情形、兒少的保護處遇及永久性計畫，或親屬人口家戶變化的替代安置計畫等。基本的核心服務需求包括資訊轉介、心理衛生評估、藥物濫用評估、心理治療、家庭重聚、家用物資、交通、經濟支持、親職訓練，其他補充服務，例如，法律服務、兒童托育及喘息服務等。

### 四、內華達州Foster Kinship Navigator Program

內華達州的親屬領航方案由民間單位Foster Kinship承攬執行。該州的親屬領航方案分流為兩大類：第一類是接案協調員（Intake coordinator）提供接案初篩、資源轉介及支持性服務，第二類是由家庭倡導員（Family advocate）提供個案管理（Preston, 2021a）。所有案件都經過第一類初篩的需求評估後，決定是否轉介第二類的個案管理服務，而正式的親屬照顧都會進入第二類的個案管理服務。第一類的親屬領航方案提供親屬照顧者的基本諮詢和需求評估，連結社區資源及支持團體。接案後，符合經完整家庭需求評估、有短期需求、有提供兒少長期穩定照顧處所（尤其是取得兒少監護），及有意願參與家庭處遇計畫的親屬照顧者，便進入第二類的個案管理服務（Preston, 2021a）。個案管理服務更強調有效回應親屬家庭的多重需求，著重在提供個別化的家庭處遇計畫，以滿足親屬安置照顧者的資訊、心理、社會及工具性需求；協助申請相關經濟法律補助；及運用Foster Kinship資源中心的資源（如定期的支持團體）等。個案管理服務於每月追蹤確認服務目標達成情形，預計於六個月內結案（Preston, 2021b）。

## 五、小結：親屬支持服務的多樣性

美國現有具實證基礎的親屬領航方案，可歸類為三大類型：與兒少保護系統協作的家庭參與模式（如：科羅拉多州、賓州）、延續兒少保護系統處遇方向，但獨立提供支持性福利服務（如俄亥俄州）、完全以家庭為中心的支持性家庭福利服務（如：亞利桑那州、內華達州）。

親屬領航方案有奠定在兒童保護服務的正式親屬安置的服務輸送基礎，而分流正式及非正式親屬安置，提供不同強度的親屬領航方案服務；也有奠定在支持性的家庭福利服務的基礎，而提供正式及非正式親屬安置的普及式福利服務。然大致上，親屬領航員的支持性服務，旨在滿足親屬照顧期間，親屬照顧者及兒少的核心需求，定期更新評估服務需求，以提升親屬照顧的穩定性、親屬照顧者及兒少的福祉，以及最終增進兒少永久性福祉。

美國的親屬領航方案開展多隸屬於主管兒少福利業務的政府部門，由聯邦政府支持一半經費，州政府核撥其餘方案經費。因為兒少的親屬照顧者，多半為中老年的家庭親友，所以政府在制定照顧者的支持性服務政策時，會與相關部門合作，共同研擬制定提供整體親屬家庭需求相關的政策方案（如：兒少福利、老年福利、保護服務、家庭服務等），再委由民間非

營利組織擔任統一窗口，提供親屬家庭（包括正式及非正式親屬照顧者）個案管理服务。

值得注意的是，各州對於親屬領航方案有不同的定位，大致上依據是否涉入兒少保護系統（即有進入兒少保護系統的正式親屬安置家庭才接受親屬領航服務），或依據需求程度區分（即需求程度高的親屬照顧家庭才接受親屬領航服務）。前者會同步配合兒少保護的家庭重聚計畫及兒少永久性計畫的個案期程，與服務資源系統共同合作，提供相關的處遇；後者則僅聚焦在定期追蹤和滿足服務需求的個案管理或單次服務。大部分親屬領航服務是自願接受服務，但跟兒少保護服務處遇結合的方案，則要配合相關計畫目標。

因此，親屬領航方案的發展和成效評估，有許多面向需要釐清，包括：正式親屬安置家庭或非正式親屬照顧家庭的支持性服務是否分流？親屬領航方案是從親屬安置後介入，或在尋親階段即接手？親屬領航員是否專精服務正式親屬安置家庭？在方案信實上，除了必要的方案元素外，親屬領航員執行方案是否需具備兒少保護服務的知能，或其他專業技巧（如焦點解決個案管理）？若親屬領航方案專精於保護性個案，是否需配搭兒少保護個案處遇期程（尤其是縮短兒少永久性計畫的期程，如：返家重聚、監護移轉、親屬收養、親友永續關係等）？滿足親屬照顧

者及安置兒少多重需求的資源網絡是否充足？個案管理開案標準及案件期程？定期面訪或電訪追蹤的頻率？以及結案標準等。

## 肆、美國親屬領航方案的接受度和推行的挑戰

全面推展一項服務方案之前，需透過小規模的試行方案研究（Pilot study），以了解服務使用者接受度（Acceptability）和可行性（Feasibility）作為規劃後續方案執行的參考。親屬領航方案的先導研究即發現（Woodruff et al., 2014），此方案能讓親屬安置照顧者更了解資源且使用資源，普遍來說照顧者獲得最多的資源是支持性的傾聽、具體物資、兒少娛樂活動、經濟協助、醫療協助、法律協助、及兒少行為健康服務等。照顧者也對於方案服務表達滿意，尤其是在支持傾聽、資訊和資源支持協助處理兒少行為健康面向，以及獲得社會支持不至於覺得孤立無援。但是，參加此方案的親屬安置照顧者，也提到期待親屬領航員投入更多的服務時間、更多經濟協助等議題。

美國雖然自2008年的《提升親屬連結促成安置後成功結果與法定收養法案》推行親屬領航方案迄今已逾15年，然而目前全面的可行性成效評估仍闕之弗如，探究美國是否能有效全面推展親屬安置的因

素，可以發現社會政治的論述、親屬照顧者的服務使用、資源可近性及方案靈活度仍是潛在內外因子。具體而言，美國政治上保守的家庭價值會影響政府服務方案的縮減，尤其是親屬安置照顧的期程拉長時，政府支持親屬家庭的資源分配會備受挑戰，尤其54%以上的親屬安置家庭照顧為期三年以上，其衍伸的司法及個案管理費用相當考驗行政資源。歷史上就發生過，部分保守的州政府決定把親屬安置案件，轉換到非親屬安置，或是以親屬監護停止個案服務（Ainsworth & Maluccio, 1998）。其次，在推行親屬領航方案時，必須留意照顧者的服務使用行為，例如，有許多兒少在安置前半年需要心理健康服務，然而大概只有五分之一家庭使用相關服務（Smithgall et al., 2013），提升照顧者的服務使用知能，及時辨識自身及兒少的服務使用需求，有賴親屬領航員的教育、協助和帶領。同時，資源可近性也是一大挑戰，發掘及連結各種資源能降低服務使用的落差。最後，親屬領航方案並非一成不變（One-size-fits-all），有效評估親屬安置家庭的家庭動力、服務需求、家庭文化、兒少發展需求、安置事由及脈絡、親屬照顧者的優勢等，有助於有效需求評估及服務使用，提升親屬領航方案的成效（Rodriguez-JenKins et al., 2021）。

## 伍、結論：親屬領航方案對臺灣親屬安置服務發展的啟示

臺灣目前對於正式親屬安置服務並未有一致性規範，各縣市政府或由保護服務提供親屬家庭照顧支持服務，或以方案委託由民間的寄養服務單位或社區中心協助滿足親屬照顧者和受照顧兒少的服務需求。故親屬家庭的需求能否適當得到滿足，有賴地方支持服務的資源能量。以下說明本文介紹之美國親屬領航方案對於國內相關服務發展的啟示。

### 一、親屬安置的永久性目標

美國整體親屬安置政策和服務輸送目的是以「永久性」、「預防性」為目標，即期待在相關服務的努力下，兒少能在一個永久穩定的照顧環境中成長，同時避免再次受到不當對待而離家安置。改定親屬監護或轉為非正式的親屬照顧或便符合替代性照顧的永久性目標。而親屬領航方案便期待透過補充照顧資源，亦教育照顧者探詢和使用資源的能力，讓親屬家庭能在穩定的照顧支持下，取得兒少的監護權而順利讓兒少離開家外安置體系。同時，這些親屬在缺乏替代性照顧服務的狀態下，仍保有回應照顧需求的能力，便是親屬領航計畫協助照顧者培養的連結服務和回應照顧需求的能力。

臺灣替代性照顧政策和實務服務仍

未有明確的「永久性」目標，甚至曾被誤認為是無法返家重聚而有的「長期安置」概念。但法定的永久性（Legal permanency）目標是指兒少能在法定關係上有類似家庭的、長期的、穩定的照顧環境，通常是指兒少能夠返回原生家庭、被收養家庭收養或是改定親屬監護。故推動親屬安置的永久性目標，除家庭重整的選項外，應推行改定親屬監護為另外的計畫目標。然而，現行實務工作的困境是，改定監護即讓親屬家庭失去安置的補助和資源，但照顧和服務需求並不會因為改定監護後就消失，所以，建構以親屬家庭（無論是正式或非正式照顧）為對象的照顧資源或親屬監護後續追蹤服務應為現階段推動整體家庭式照顧所需努力的基礎支持服務。

### 二、正式親屬安置 vs. 非正式親屬照顧的服務需求光譜和支持服務

正式或非正式親屬安置的照顧壓力和服務需求是相似的，在相同的照顧本質上，僅有的差異會是安置的原因和服務計畫目標，因此，如同美國親屬領航方案的設計，多數方案的服務對象未有將正式或非正式親屬家庭做分流，而是依照服務需求程度來進行評估和資源連結。又以臺灣為例，家外安置的原因除保護安置外，另有委託安置。又以現行社會安全網計畫下，脆弱家庭亦有可能是缺乏資源或教養

知能不足的親屬照顧者。又或是各類家庭失功能或有重大變故情況下，會以家族私下安排形式來促成親屬照顧。上述這些親屬照顧形式皆有可能有不同程度的照顧需求。因此，如前項所述，服務需求的光譜或連續性，應以「預防性」為概念，為避免兒少落入家外安置體系，支持服務應著重照顧者特質，以個別化回應親屬照顧者、受照顧兒少、和家庭整體的需

求，建置相關照顧需求滿足的資源和計畫期程。

（本文作者：林敬軒為國立臺灣大學社會工作學系副教授；林鴻鵬為美國西雅圖華盛頓大學社會工作學院博士候選人）

**關鍵詞：**親屬安置、替代性照顧、兒童福利、親屬領航方案

## 📖 參考文獻

- 吳書昀（2018）。〈親屬安置照顧者人口特質與照顧能力之關聯：以安置費用為調節變項〉。《東吳社會工作學報》，35，77-110。
- 吳書昀、蕭琮琦、劉美芝、邱仕杰、徐宜瑩、賴宏維（2015）。〈親屬安置的困境與爭議性議題之探究：實務工作者的觀點〉。《社會政策與社會工作學刊》，19（2），31-74。https://doi.org/10.6785/SPSW.201512\_19(2).0002
- 林淑月（2022）。《親屬安置家庭的經驗再現——家扶基金會台北市分事務所辦理親屬安置再精進之研究》（碩士論文，國立臺灣師範大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/fnsdb9
- 趙善如、王仕圖、許玢妃、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
- 趙善如、胡中宜、彭淑華（2021）。《家外安置需求推估及現行安置模式執行成效評估計畫期末成果報告》。衛生福利部社會及家庭署。https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/10600/File\_181066.pdf
- 衛生福利部統計處（2023）。《兒童少年保護——處遇計畫類型》。https://www.mohw.gov.tw/dl-22375-1adca9c6-5174-4c47-9c85-bebde135b2e5.html
- Ainsworth, F., & Maluccio, A. N. (1998). Kinship care: False dawn or new hope? *Australian Social Work*, 51(4), 3-8. https://doi.org/10.1080/03124079808411238
- Alessi, L., Berzinskas, J., Forehand, G., & Winokur, M. (2022). *Colorado kinconnected program manual*. Colorado State University.

- Arizona's Children Association. (2017). *Program implementation manual for Arizona kinship support services: Kinship navigator program*. <https://www.arizonaschildren.org/wp-content/uploads/2022/11/KinshipProgramImplementationManual.pdf>
- Child Welfare Information Gateway. (2019). *Children's Bureau grantee synthesis: Kinship navigator programs*. U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau. <https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/kinshipnavigator.pdf>
- Family Connection Grants, 42 U.S.C. § 627 (2011). <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2011-title42/USCODE-2011-title42-chap7-subchapIV-partB-subpart1-sec627/summary>
- Geen, R. (2003). Kinship care: Paradigm shift or just another magic bullet? In R. Geen (Ed.), *Kinship care: Making the most of a valuable resource* (pp. 231-260). Rowman & Littlefield.
- James Bell Associates. (2018). *Summary of the Title IV-E child welfare waiver demonstrations*. U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau. [https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/cb/2018\\_waiver\\_summary.pdf](https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/cb/2018_waiver_summary.pdf)
- Littlewood, K. (2015). Kinship services network program: Five year evaluation of family support and case management for informal kinship families. *Children and Youth Services Review*, 52, 184-191. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2014.10.008>
- Littlewood, K., Cooper, L., & Pandey, A. (2020). Safety and placement stability for the Children's Home Network kinship navigator program. *Child Abuse & Neglect*, 106, 104506. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2020.104506>
- Luo, Y., LaPierre, T. A., Hughes, M. E., & Waite, L. J. (2012). Grandparents providing care to grandchildren: A population-based study of continuity and change. *Journal of Family Issues*, 33(9), 1143-1167. <https://doi.org/10.1177/0192513X12438685>
- Murray, J., Macomber, J. E., & Geen, R. (2004). *Estimating financial support for kinship caregivers*. Urban Institute. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/57846/311126-Estimating-Financial-Support-for-Kinship-Caregivers.PDF>
- Prendergast, S., & Malm, K. (2022). *How to develop a theory of change and logic model for your kinship navigator program*. U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Planning, Research, and Evaluation. <https://www.urban.org/sites/default/files/2022-10/How%20to%20Develop%20a%20Theory%20of%20Change%20and%20Logic%20Model%20for%20Your%20Kinship%20Navigator%20Program.pdf>
- Preston, M. S. (2021a). *Foster Kinship navigator program: An outcome evaluation*. Foster Kinship. <https://>

dcfs.nv.gov/uploadedFiles/dcfsvgov/content/Programs/CWS/Foster\_Care/Kinship\_Report\_9-2021.pdf

- Preston, M. S. (2021b). *Foster Kinship navigator program: A two-study mixed-method evaluation project*. Foster Kinship. <https://www.fosterkinship.org/wp-content/uploads/2021/03/Foster-Kinship-Navigator-Evaluation-2021.pdf>
- Rodriguez-JenKins, J., Furrer, C. J., Cahn, K., & George, K. (2021). Kinship navigator program development: Listening to family, youth, and advocate voice. *Journal of Public Child Welfare, 15*(5), 670-692. <https://doi.org/10.1080/15548732.2020.1798324>
- Smithgall, C., Yang, D.-H., & Weiner, D. (2013). Unmet mental health service needs in kinship care: The importance of assessing and supporting caregivers. *Journal of Family Social Work, 16*(5), 463-479. <https://doi.org/10.1080/10522158.2013.832460>
- Strozier, A. L., & Krisman, K. (2007). Capturing caregiver data: An examination of kinship care custodial arrangements. *Children and Youth Services Review, 29*(2), 226-246. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2006.07.006>
- Sutphin, S. T. (2015). Using kinship navigators to assess the needs of kinship caregivers. *GrandFamilies: The Contemporary Journal of Research, Practice and Policy, 2*(1), 50-74.
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau. (2022). *The AFCARS report: Preliminary FY 2020 estimates as of October 04, 2011 - No. 28*. <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/cb/afcarsreport28.pdf>
- Wheeler, C. B., Newton-Curtis, L., Forehand, G., Oliver, S., Mendoza, G., Hervey, K., Woodruff, K. D., & Petraglia, E. E. (2016). *ProtectOHIO final evaluation report: Ohio's Title IV-E waiver demonstration report*. Ohio Department of Job and Family Services, Office of Children and Families. [https://www.hsri.org/files/uploads/publications/ProtectOHIO\\_Third\\_Waiver\\_Period\\_Final\\_Evaluation\\_Report\\_FINAL.pdf](https://www.hsri.org/files/uploads/publications/ProtectOHIO_Third_Waiver_Period_Final_Evaluation_Report_FINAL.pdf)
- Wilson, S. J., Price, C. S., Kerns, S. E. U., Dastrup, S. D., & Brown, S. R. (2019). *Title IV-E prevention services clearinghouse handbook of standards and procedures* (version 1.0). U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Planning, Research, and Evaluation. [https://preventionservices.acf.hhs.gov/themes/ffc\\_theme/pdf/psc\\_handbook\\_v1\\_final\\_508\\_compliant.pdf](https://preventionservices.acf.hhs.gov/themes/ffc_theme/pdf/psc_handbook_v1_final_508_compliant.pdf)
- Woodruff, K., Murray, K., & Rushovich, B. (2014). Kinship caregiver perception of a state-supervised kinship navigator program. *Journal of Family Social Work, 17*(2), 136-153. <https://doi.org/10.1080/10522158.2014.880984>