去機構化浪潮與照顧現實之間——兒保社工機構安置決策的權衡與困境

李邑璇

壹、前言

近年來，隨著《兒童權利公約》（CRC）與替代性照顧政策的推動，家庭式照顧逐漸成為我國兒少保護政策的重要方向，機構安置則被視為最後手段。然而，從實務現場來看，機構安置比例卻長期居高不下（衛生福利部，2025），呈現出政策理想與實務運作之間的落差。尤其在高風險兒少、特殊需求個案增加，且家庭式安置資源尚未成熟的情況下，實務仍然相當依賴機構的保護與安置，這使得機構安置在現行保護體系中的重要性，往往高於政策規範所呈現的優先排序。

我國自2003年修訂《兒童及少年福利法》後，便開啟兒少保護工作的蛻變整合期，使相關實務有了更明確的法源依據，在此架構下，兒保社工被賦予在危急時刻進行家外安置的職權，承擔起國家保護的責任（彭淑華，2008）。2017年《兒童權利公約》（CRC）國家報告國際審查後，政府積極推動以親屬安置與寄養家庭為核心的家庭式照顧政策，期望逐步降低對機構安置的依賴，朝向去機構化（Deinstitutionalization）的方向發展。不過在政策落實之際，如何在有限的安置資源與實務條件下，回應兒少的安全與照顧需求，為實務工作的重要挑戰。

回顧國內關於家外安置決策文獻，無論質性、量化或混合研究，大多著眼於風險評估、成案決策與影響安置與否之因素（尹欣如，2013；林茂熹，2019；施巧儀，2015；蔡雯瑾，2014）。這些研究提供了理解決策機制的重要基礎，不過，相較於是否安置的討論，當安置決策確立後，兒保社工如何進一步評估並選擇機構安置處所，其實務考量、主觀經驗與決策歷程則較少被深入討論。

彭淑華（2007）曾指出，兒保社工在安置決策中，經常面臨「寧缺毋濫」與

「寧濫毋缺」的兩難處境，真實反映出社工在兒少需求與有限資源之間的拉扯。只是，在當前政策持續推進且機構安置為大宗的情況下，這樣的兩難是否消減或出現新的變化，以及兒保社工如何理解機構安置的定位，仍有其討論之必要。

基於上述背景，本研究試圖回到決策者的視角，探討在當前政策的脈絡下，兒保社工如何看待機構安置的功能與定位，並在各方條件中進行權衡以做出抉擇。也期望進一步了解，當政策理想進入到本土實務場域時，究竟發生了什麼。

貳、文獻探討

一、替代性照顧政策之典範轉移與臺灣本土脈絡落差

（一）全球去機構化浪潮與我國實務現場之落差

全球兒少替代性照顧政策，長期以來致力於以家庭式照顧（Family-based care）的優先發展方向。我國在制度設計上也與此趨勢接軌，《兒童及少年福利與權益保障法施行細則》（2020）明定，家外安置應以親屬安置與寄養家庭為原則。不過回到實務現場時，卻呈現出不同樣貌，根據衛生福利部（2025）公布的兒童及少年家外安置概況統計，機構安置比例仍超過四成，顯然政策方向與實務運作之間並未朝預期的方向前進。

將此現象放入國際比較來看，差異更為明顯。美國機構安置比例為11%（AECF, 2023）；澳洲則有高達88%的兒少在家庭式環境中接受照顧（AIHW, 2024）。相較之下，臺灣機構安置的使用比例明顯較高。不過，這樣的差距未必指向制度上的落後，也可能與各國安置資源分配以及社會需求有所不同有關。

（二）臺灣本土安置服務之發展脈絡與結構依賴

事實上，臺灣早在1970年代便已開始提倡家庭化、社區化的政策方向，但安置機構數量卻反而持續擴展，這顯示了，機構安置並非單純因制度而存在，而是回應特定社會脈絡下實際需求的結果（詹前柏，2011）。隨著家庭結構改變、社會問題複雜化，以及高風險兒少增加，早期以救濟為主的育幼院，逐步轉型為具備專業照顧與多元服務的安置體系，其在兒少保護體系中所累積的實務經驗與服務量能，已逐步成為安置體系的重要基礎（彭淑華，2008；詹前柏，2011）。在此歷程中，機構遂成為承接兒少的重要場域。

於此，近年民間團體與學界也開始關注政策轉型可能帶來的影響。安置盟（2021）調查指出，已有44%的機構因政策調整而考慮或申請調降床位。然而，在機構安置仍為主要服務形式的情況下，此舉勢必對整體服務產生影響。趙善如等

人（2021）亦指出，政策在推動轉型的同時，仍須重新檢視臺灣機構長期累積之專業經驗與照顧功能。

上述可見，臺灣當前安置體系的形成，與其歷史發展、制度脈絡與資源配置密切相關。也因此，隨著去機構化逐漸成為政策主軸，原有體系也同步面臨全新的調整。

二、政策與實務的交織：機構安置的功能定位、決策因素與困境

（一）機構安置對兒少的雙面性影響

誠如上述，機構安置在臺灣兒少保護體系中始終扮演關鍵角色。然而，家庭仍普遍被視為兒少成長歷程中最重要的社會化場域，其所乘載的情感支持與依附關係，具有難以取代的意義（盧妍伶、呂朝賢，2014）。因此，國際趨勢多將家庭式照顧視為較理想的安置模式，這也使得本土機構安置長期處在矛盾的定位中，既是必要資源，同時也持續受到是否真正有益於兒少的質疑。

近年來，為降低機構安置可能帶來的負面影響，實務上逐漸朝向「類家庭」模式發展。依據《兒童及少年福利機構設置標準》（2004／2026），機構應營造近似家庭的生活氛圍。部分機構亦透過小家模式，提供較穩定且具陪伴性的照顧關係。研究指出，穩定的照顧關係與規律生活，有助於兒少建立安全感，並透過同儕互動與資源支持，逐漸產生對環境的熟悉與依附，發展復原力（白倩如，2012；余姍瑾，2011；周宛樺，2016；詹前柏，2011）。在此過程中，機構工作者的角色尤為關鍵，其於情感陪伴、生活照顧及教養功能的投入，成為兒少離開原生家庭後的重要他者（陳慶家，2013；蔡明珠，2006）。

然而，即使持續朝家庭化方向發展，機構本身仍然難以完全脫離集體生活與管理模式的框架，難免與真實的家的圖像產生落差（余姍瑾，2011；陳慶家，2013）。從生活規範、共享空間，到團體秩序的維持，這些制度安排雖然有其必要性，卻也可能在過程中壓縮兒少的自主性與隱私，使兒少為了適應環境，發展出順從權威的行為模式，長期下來甚至形成低自我價值與羞恥感（陳旺德等人，2020；陳毓文，2008）。

安置兒少亦可能面臨外部社會的標籤壓力。在主流家庭價值的比較下，逐漸意識到自己與一般家庭的差異，進而對自身處境產生困惑；也可能選擇隱瞞自身身分，以免遭受排斥或汙名化，這些經驗皆影響自我認同與復原歷程（余姍瑾，2011；周宛樺，2016）。另，研究亦指出，機構安置兒少於心理健康與偏差行為上，同樣可能面臨較高風險（Sariaslan et al., 2022）。

（二）機構安置決策的影響因素與困境

綜合既有研究可以發現，機構安置雖然伴隨諸多限制，但在高風險兒少的照顧需求下，仍為兒少保護體系中難以被取代的最後防線（place of last resort）（Little et al., 2005）。因此，實務決策往往無法單純依循政策或理想排序，而是在重重條件下進行取捨。

首先，危機情境的急迫性，往往是影響安置決策的重要因素。當兒少面臨立即危險或原生家庭失功能時，社工須在短時間內完成安置判斷（尹欣如，2013）。我國於2014年起推動兒少保護結構化決策模式（Structured Decision-Making Model, SDM），希望協助社工在危急情況下能更精準且快速地進行判斷。是故，具備立即收案能力的機構與寄養家庭，便成為優先被考量的資源（林茂熹，2019）；其次，兒少本身的特性與需求亦會影響選擇，實務上，社工通常會依據兒少年齡、性別、情緒狀態、身心狀況與行為特性進行評估，尋找合適的照顧環境（林茂熹，2019）。當兒少需求較高時，具備專業照顧能力的安置機構便成為了較適切的選擇（Little et al., 2005）；資源可近性更是影響決策的現實條件，包括寄養家庭量能、安置經費、機構品質、床位空缺等，皆直接影響最終安置選擇；跨網絡間對兒少處遇的期待差異，同樣進一步加重了決策負擔，不同系統對處遇的理解亦不盡相同，使社工需同時應對兒少需求與制度期待（林茂熹，2019）。在資源不足與行政壓力下，社工最終被迫陷入彭淑華（2007）所提出的「寧濫毋缺」困境，缺乏理想選項時，只求至少有資源能承接。

在上述條件的交織下，實務困境也隨之浮現。彭淑華（2007）指出，床位不足為兒少保護長期的核心問題，使兒保社工經常陷入找不到床位的壓力中。在媒合過程裡，也因資源掌握在機構端，社工往往處於相對弱勢的位置，不得不遷就於品質不穩定甚至超收的狀況，亦可能因擔憂遭拒收，而採取策略性資訊揭露，以提高安置成功率。這樣的困境，便是Bourantas（1989）資源依賴理論中，當某一方掌握關鍵且難以替代的資源時，資源提供者便擁有了裁量主導權，進而形成的不對稱權力關係。床位稀缺使得機構握有決定是否收案的主導權，公部門社工只能在這樣的處境下尋求配合。

劉淑瓊與彭惠（2007）則從契約委外的角度出發，指出制度本身的設計與公部門內部調和問題，使管理空間有所侷限，機構因此取得了較大自主權，在這樣的結構下，機構得以透過收置前的會談或轉介表審查決定是否收置。當機構面臨自身人力與資源有限的情況時，往往會基於財務考量、照顧成本與管理風險等多重因素，採取保守的收案抉擇，但這樣的做法卻導致需求較為複雜的孩子，往往最先被排除

在外，形成了難置兒困境。

回顧上述文獻可以發現，機構安置在臺灣的矛盾定位，是在歷史發展、制度依賴與政策轉型交織下的結果。機構安置既是體制中不可或缺的照顧資源，又是當前政策亟欲調整的重點；既是承接高需求兒少的重要場域，也因制度特性帶來的雙面影響而持續受到質疑。惟在當前政策轉型且家庭式量能尚未完備的現實下，這樣的結構性矛盾恐將在一定時期內持續存在。是故，基於上述文獻揭示的結構性脈絡，本研究主要由第一線兒保社工的實務經驗視角切入，探討其如何在政策指標、資源限制與兒少需求間進行決策與權衡。

參、研究設計

一、研究方法

本研究採取質性研究取向，旨在理解兒保社工行使機構安置決策時之主觀經驗與詮釋歷程，探討其如何於政策、資源與兒少間做出決策。質性研究強調從研究參與者之個別經驗與感受出發，以瞭解社會現象背後的意義建構與互動過程（賴文恩、李秉學，2016）。因此，本研究試圖透過兒保社工之實務經驗，理解當前替代性照顧政策的制度處境與困境。

二、研究對象

依據《兒童及少年福利與權益保障法》（2011／2021）規範，各縣市社政主管機關具有行使執行兒少保護與家外安置之公權力職責。本研究採取立意輔以滾雪球之抽樣方式，邀請五位曾任或現任於政府部門兒保社工參與研究，其中女性三名、男性兩名，皆具有實際執行家外安置決策與處遇計畫之經驗。研究者以三年以上實務年資作為篩選條件，考量此階段社工已累積一定程度的實務經驗，亦經歷政策轉型的實務變遷期。受訪者實務年資介於3.5年至16.5年，服務地區涵蓋北部與中部縣市。

三、資料蒐集與分析

本研究透過半結構式深度訪談蒐集資料，每次訪談時間約60至90分鐘，訪談大綱聚焦於三大面向，主要題項如主觀認知與決策考量：「您是如何看待機構安置？」、「在實務工作中，您將兒少安置於機構有哪些考量？」；對機構安置影響的看法：「您觀察到機構安置對於兒少正面影響為何？」、「您觀察到機構安置對於兒少負面影響為何？」；以及對政策與實務之反思：「您根據上述分享，對於政策與實務的想法、建議為何？」。所有訪談皆經受訪者知情同意後全程錄音，並於訪談結束後轉錄為逐字稿進行分析。

資料分析部分，本研究採取主題分析法（Thematic Analysis）進行資料整理與詮釋。研究者首先反覆閱讀逐字稿內容進

行初步編碼，標記與研究問題相關之經驗與概念，再歸納相似意義單元形成主題。過程中亦持續於文獻、訪談資料與研究問題之間反覆比對，以掌握兒保社工於制度脈絡中的共同經驗與差異性。

四、研究倫理

為確保研究參與者權益受到保障，本研究參酌Seidman（2006）提出的質性研究倫理原則，並於研究實施過程中落實。

關於知情同意方面，進行訪談前，研究者主動告知研究參與者相關權利、潛在風險與研究具體內容，包含研究主題、目的、深度訪談錄音之用意，以及後續資料運用方式等，確保研究參與者能夠在獲得充分資訊的前提下，自主決定同意或拒絕參與。徵得研究參與者同意，並由雙方簽屬書面知情同意書後進行訪談，研究過程中，研究參與者同樣保有隨時且無條件退出研究之權利。

匿名與保密的部分，為保護研究參與者的隱私，本研究蒐集之所有資料僅用於學術分析使用，絕不外流。文本分析與結果呈現皆使用匿名編號處理，除去所有可辨識個人身分之真實姓名與背景資訊。訪談錄音檔與逐字稿皆存放於加密檔案中妥善保管，所有原始資料預計於本研究發表五年後，進行永久銷毀與刪除，謹守保密原則。

肆、研究分析

一、機構安置的本質詮釋

（一）兒保社工對機構安置雙面性影響之觀點

對實務工作者而言，機構安置最先被理解為提供立即且安全的庇護。「安全就絕對是一個考量……」（V-008），當兒少長期處於暴力、疏忽與家庭功能失調的情境時，機構安置能迅速中止持續性的傷害，並滿足基本生活的穩定性。受訪者提及，「回到安置機構來講，這些的不穩定都會變成穩定」（Z-036），「其實他可以遠離暴力……他身體不會再受暴，心理的部分他不用再擔心、害怕」（Z-037），此亦減輕兒少內心的不安與恐懼，機構成為在高度危機的情境中的重要防線。

安全獲得保障後，機構的團體生活與規律作息，亦被認為有重整生活的功能。「有些孩子在原生家庭可能是非常的混亂，那這個就是他去學習跟去培養他特性的一個部分」（V-009），「網路使用上也有多一些人可以協助管控」（W-006）；同時，團體規範與同儕互動也被部分受訪者視為一種正向社會化歷程，能夠促進對社會規則的理解，「他們的想法其實會再更成熟一些」（W-007）。此外，機構在資源連結上的可近性亦受到認可，包括課後輔導、夏令營與創傷治療等

資源整合，提供兒少較完整的支持系統。「他們可以找到有一些基金會啊，然後可以在夜間去幫孩子做課輔，或者是寒暑假，機構可能有自己的夏令營……」（X-017）以及「專業的創傷治療」（Y-048）。在穩定關係的建立下，部分兒少甚至將機構視為重要的情感依附場域，「把這裡當娘家那種感覺」（X-018）、「小朋友在那邊當然會獲得比原生家庭更大的安全感和那個依附感」（Y-022）。

然而，機構安置同時伴隨著多重的制度限制與心理壓力。首先，集體生活容易產生複雜的人際互動與內部權力問題，「因為是群體嘛，就可能有衝突啊、爭寵……被霸凌或是被性侵其實都還是會有」（V-010），即使離開原生家庭，部分兒少仍可能在機構環境中維持高度警戒與防衛狀態，「變成他在機構，放學時間回到他生活的地方也要保護自己，那長久下來對孩子是一種壓抑」（W-008）。甚至為了自保或融入群體，發展出武裝或模仿偏差行為等樣態，「他必須在這個環境下武裝自己，才不會被欺負」（X-031）。此處的實務觀察顯示，機構在提供安全的同時，也可能形成新的壓力來源。

機構制式化的管理模式也被認為制約了兒少的個別與生活自主性。從飲食、作息到日常安排皆須配合集體運作，兒少長期處於被規訓的生活狀態。有受訪者形容其「顯得很呆板、很單一」（X-034），甚至「像在懲罰沒做錯事的孩子」（Z-051）。而為了應付集體龐大的照顧需求，機構往往難以充分回應每位兒少的個別差異與需求，「很難去for到、關注到每個孩子的一個狀態」（Z-004），加上人力流動下，「每個照顧者的風格又不一樣，等於他們要不斷的去適應這些變動的生活」（W-009），使依附關係的建立易受到挑戰。最後，安置身分伴隨的社會標籤，也使部分兒少承受來自學校與同儕的壓力，「不是每一個小孩都能夠很適當地去處理這些同儕或師長的好奇」（W-022）。

訪談中可以發現，受訪者在談論機構安置時，始終帶著某種拉扯。在去機構化與家庭式照顧的政策大環境下，機構往往被視為有折衷性質的安置選項；然而，在受訪者的實務經驗中，機構有時反而是少數能讓兒少在當下混亂的處境中獲得立即保護與喘息的場域。這樣的期待落差，也反映出實務現場的複雜。這使得兒保社工在面對安置決策時，得同時兼顧政策期待下減少對機構的依賴，以及回應兒少眼前安全與穩定的實務需求，成為了決策歷程中難以迴避的掙扎。

（二）對機構安置的詮釋立場：保護與創傷的權衡

從訪談可見，兒保社工看待機構安置

時多抱持謹慎的態度，雖然其具有保護功能，但同時也可能造成生活斷裂與心理衝擊。因此多半不會將其作為優先選項，而是其他資源皆難以運作時才啟動。

受訪者認為，機構安置意味著兒少必須離開原有熟悉的環境，進入全然陌生的生活場域，是種高度衝擊的轉換歷程。因此，「會是放在比較後面去做評估考量的部分」（V-001）。另一位受訪者則坦言，通常是在「不得已的狀態下」（X-001）才會啟動安置。

即便如此，對部分兒少而言，被迫離開家庭本身就可能形成另一種創傷。「生活是整個是大變動、180度的大變動」（Z-067），安置後的兒少，需同時面對生活環境、人際關係與日常作息的全面改變，也可能產生被剝奪與被懲罰的感受，「對孩子來說他就是，他明明是受害者，但為什麼是他？」（W-005）。被保護的同時，也得承受安置帶來的代價。

從受訪者對機構安置的理解可見，其實務詮釋多遊移於保護與創傷之間。機構固然能夠提供立即性的安全庇護與生活穩定，卻也可能衍生適應問題與心理負擔。也因此，啟動機構安置對社工而言，並非輕易的選擇，他們需在兒少安全與潛在創傷之間反覆權衡。此結果與林茂熹（2019）研究中，兒保社工在安置決策歷程中反覆思量與調整的實務樣態相互呼應。

而這樣的內心拉扯，也進而影響到決策的節奏和評估歷程。在啟動安置前，往往需要投入更多時間來反覆確認決策的適切性。而這也正是政策轉型過程中，第一線社工所面臨的第一道實務考驗，當兒保社工帶著這份拉扯進入媒合現場，試圖找尋合適的機構時，隨之而來的結構性限制，將成為是另一層挑戰。

二、影響機構安置的決策因素與困境

（一）實務運作的影響因素

當最終決策定調為機構安置後，社工需在有限資源中進行媒合。訪談顯示，媒合是多重條件交織下的判斷結果。

首先，「距離」是安置評估中的重要因素之一，此部分涵蓋生活延續性與處遇界線。近原生活圈的機構，能夠降低生活的轉變，維持既有的生活穩定性；然而，若原生家庭高度干預或難以配合處遇時，過近的距離反而可能使處遇界線難以維持，「社工很難去執行我們想要執行的這一些處遇」（W-063）。

其次，「年齡與需求適配性」亦為重要考量。受訪者指出，在資源充足的情況下會「試著找尋孩子年紀相仿的機構」（W-065），以降低適應困難；若兒少具有情緒、行為或特殊身心需求時，則會尋找具備相關照顧能力之機構，「他有專門會標榜說他收容哪一類型的小孩，我們會針對小孩去找這一種機構」（Y-017）。

此外，「機構品質與信譽」也會影響選擇結果。機構文化、工作人員專業性、與兒少互動方式，以及過往是否曾發生衝突事件等，皆會成為社工的重要參考依據。「只要常聽到，那其實就會直接影響到對這個機構的評價」（W-064），進行排除。

由此可知，機構安置決策，涉及兒少本身與機構功能的多重評估。兒保社工亦會在實務上透過經驗累積與資訊交流，建立判斷與篩選標準。

（二）機構安置下的實務困境

社工雖然試圖依照兒少整體適性評估，但實際操作中受到多重條件的影響，使安置理想往往被逐步稀釋。

1. 床位稀缺與決策妥協

受訪者普遍指出，安置床位長期供不應求，使媒合過程經常被迫退而求其次。「很多時候其實都是先求有再求好……可是就長遠下來的身心照顧是沒有辦法達到我們的理想的」（W-012）。在資源匱乏的情況下，兒少有時被迫安置於外縣市甚至偏遠地區，拉遠了與原有生活環境的距離，加重適應壓力。

受訪者無奈地表示，「沒有床位，你只能一直往東部或者是往山去問，那只要有就不能錯過……真的對我們來說是沒有得選擇」（X-023），這種極度的匱乏，更使受訪者形容，「安置機構是我們所謂保護性社工最大的痛，因為我們都找不到床位」（Z-005）。

2. 床位資訊不流通：低效、耗能的行政流程

在床位不足的情況下，資訊的不流通亦加重行政負擔。目前實務上仍仰賴逐一電話查詢，造成大量時間消耗在聯繫與確認上。「如果上午把孩子帶回辦公室了，通常整個下午就是會需要找床位……就是一通一通洽詢……」（W-019）。這樣盲目尋找的過程，使受訪者自嘲「我們真的是無頭蒼蠅」（Y-019）。此外，包含停收狀態、照顧量能與實際可收案情形等資訊，同樣皆缺乏即時整合的床位資訊。「其實都是機構跟我們聯絡說的……或者是再一一打電話去詢問，他才會講說」（W-034）。導致社工在高度時間壓力下，仍得花費大量精力反覆查證床位與機構狀況。

此處限制呼應了彭淑華（2007）提出的「寧濫毋缺」困境，以及林茂熹（2019）對安置資源不足的觀察。同時，顯示安置資源匱乏與媒合困難依然持續存在於當今的實務運作中。

3. 倫理的兩難：合作與監督的拉扯

資源的依賴亦使兒保社工陷入與安置機構既合作又監督的矛盾關係。理論上，兒保社工得監督安置品質，以確保兒少獲得適切照顧；但實務中為了維持合作關

係，往往得保留彈性。受訪者指出，「有一些機構他會看社工配合……那這個社工再下一次要（床位），可能會比較吃虧一點」（W-029）。另一位受訪者則坦言，「其實這就是政府機關拿這些沒皮條的辦法……那我們又不能得罪他，得罪他可能下一次就不會再收我們的孩子了」（X-070）。甚至擔心考核若過度要求，則可能影響未來承接意願，導致機構退場，「他們如果不接照顧的方案的話，就更慘了……那我們就沒有單位做了啊，你要再去找承辦單位就更困難」（Y-0100）。

上述受訪者經驗顯示，為了維持長期穩定床位媒合的合作關係，社工在行使監督職權時往往需要保留彈性，當公部門在實務上高度仰賴機構承接量能時，便容易產生資源依賴下的權力轉變（Bourantas, 1989），專業裁量權也連帶受到壓縮；另，從安置體系的合作樣態看來，機構同樣面臨運作壓力與照顧負荷。由此可見，這種監督與合作的拉扯，反映出第一線社工與機構在有限資源中各自尋求平衡的結構性困境。

4. 篩選機制與難置兒問題

在床位有限的情況下，受訪者表示部分機構會透過面試或審查轉介表建立篩選機制，「有的還要面試或是比如說轉介表嘛」（Y-045），若兒少具情緒困擾、ADHD或特殊身心議題時，常因照顧難度高而遭遇拒收，「很多機構會挑孩子……比如說他可能一些情緒管理的部分，一些身心議題的部分，通常都會被刷掉」（Z-003）。針對此現象，從資源依賴理論（Bourantas, 1989）來看，當床位成為稀缺的資源時，容易出現不對稱的權力關係。惟此觀點來自受訪者之實務經驗的詮釋，未能呈現機構端的表述。機構端的運作考量可能未必僅於組織權力的展現，而來自機構內部照顧人力不足、缺乏特殊照顧專業等資源，或基於兒少安全等風險控管的現實評估。

因此，在當前政策推動下若家庭式照顧量能尚未完備，機構照顧資源又面臨緊縮時，社工端與機構端各自的困擾便容易轉嫁到高需求個案身上，使得多重議題與特殊需求的兒少，容易遭遇制度性的媒合困境，難置兒成為了轉型期中亟待解決的議題。

5. 照顧比不足導致的床位空轉

即便名義上有了空床，實際上也可能卡在照顧人力配置或實際照顧量能不足的限制下而無法收案。受訪者提及，「即使他有床位，但照顧能力比（實際照顧人力配置與量能）不夠……還是不能收小孩」（W-032）。顯示床位數並不等於實際可運用之照顧量能。此外，機構也礙於經費限制，坦言在人力上得有所考量，「如果要做出比較，可以看到每個孩子個別需求，可能又必須在人力上面要大量的進駐，這部分可能就礙於經費的部分又沒

有辦法」（Z-002）。受訪者所揭示的床位空轉現象，反映出安置服務所面臨的困境，未必僅於床位數量本身，也與整體照顧人力配置與勞動條件有關，若未同步調整，照顧量能也可能持續受到限縮。

上述種種實務經驗，呈現出困境之間的連帶關係，床位不足限制社工的選擇空間，資訊流通不暢增重行政負擔，而機構的篩選機制則可能使照顧需求複雜的兒少媒合困難。在多重限制下，社工往往僅能先求有、再求好。若未能改善此結構性限制，照顧需求較高的兒少將可能面臨實際需求與處遇資源不符的風險。

三、對政府推動替代性照顧政策之觀點

近年中央政策推動家庭式照顧，期待逐步降低對機構安置的依賴。訪談結果指出，兒保社工普遍認為，政策在實務執行上受到多面向限制，兒少安全與需求始終是安置決策的核心考量。

（一）實務困境下的安置取向：以兒少最佳利益為優先

多數受訪者指出，雖能理解中央政策方向，但相關KPI與安置比例指標，終究無法凌駕於兒少實際處境上。對其而言，政策目標固然重要，但最終仍須回到兒少安全與需求本身進行判斷。受訪者強調「能達到指標一定是很好，可是不能因為指標去就是犧牲孩子的權利」（V-040）。彰顯出對「專業判斷優先於行政績效」的堅持。

另一位受訪者也提到「我們只能先以現狀的困境先解決，再去思考怎麼去呼應現在的政策……KPI 都是理想」（W-038）。以此表明，並非否定政策方向，而是在資源尚未成熟的情況下，必須優先處理眼前兒少的安全與安置問題。受訪者直言：「我們該安的還是會安，唯一一個不可能安的理由就只有沒有機構要收，不會因為中央的KPI去影響到我們」（X-051）。對社工而言，左右安置決策的，往往不是政策指標，而是現實中的承接量能。

此外，以兒少安全為核心的專業責任，也在督導與組織文化的要求下，逐漸內化為自身的專業倫理。受訪者提及，雖然長官對處遇嚴謹度的要求極高，工作過程相當疲憊，「可是我覺得這也是必須要做，雖然是累，但這是必須的」（Z-038）。可見在政策與現實的交錯中，確保兒少最佳利益之首要任務至關重要。

（二）家外安置的現實抉擇：作為最後安全網的機構安置

在親屬安置與寄養家庭長期面臨量能不足的情況下，機構安置雖非首選，卻仍是當前兒少保護體系中不可或缺的重要資源。受訪者普遍指出，當親屬資源不足、寄養名額有限，或兒少需面對中長期安置

需求時，機構安置往往成為最具可行性的選擇。受訪者指出體制的現況，「機構安置有存在的必要……孩子他的親屬就不是這麼好找，包括親屬的量能也會是一個點，再來寄養家庭名額有限……那所以假設今天一個孩子要被安置三五年……不管是寄家或者是機構安置其實量能都是不夠的」（W-002）。

當社工評估須啟動安置時，機構是否能夠即時提供床位，也會直接影響後續與家長的協調與處遇安排的彈性。相較其他安置形式，機構安置的即時承接特性，成為了兒保社工在高風險情境中重要後盾。受訪者表示「機構安置會是兒保社工一個很重要的後盾……我很清楚的看到說這個案件可能需要安置了，那可是會再思考說機構是不是都很滿，某種程度他會導向我等一下要怎麼去跟家長談……所以安置機構可以收孩子且隨時有量能，對兒保社工來講是一個很重要的安全感」（W-003）。

最後則是在寄養家庭資源有限的情況下，部分個案即使進入寄養系統，於法定兩年期限後仍難以返家，最終須轉銜到安置機構。受訪者指出：「因為寄養家庭太少了……所以一定得要仰賴機構安置。另一個部分是真的可以在兩年之內回家的孩子也太少了……他們認為兩年以上就是長期安置，就不該占住寶貴的寄養家庭床位」（X-028）。由此可知，在現行制度設計與資源配置下，機構安置承接了大量中長期與高需求兒少的照顧責任。

據此，受訪者普遍認為，當前替代性照顧政策雖持續推動，但在整體家外安置量能匱乏的限制下仍難以完全落實。兒保社工對政策的回應，顯示在政策壓力下，始終將兒少安全與最佳利益置優先於指標。結合前述社工對機構安置的理解，以及在資源匱乏下被迫折衷因應的困境，展現出當前的實務樣貌，機構安置在實務中依然是承接高需求兒少的重要資源與安全網，其短時間內難以被取代的現實，根本上源於替代性照顧資源的尚未完備。

伍、結論與建議

一、研究結論

本研究透過五位第一線公部門兒保社工的實務經驗，探討在去機構化浪潮與本土安置服務體系的現實之下，機構安置決策的權衡與困境。

本研究基於受訪者經驗分析發現，當前替代性照顧政策雖然致力與國際去機構化趨勢接軌，但在親屬安置與寄養家庭量能尚未完備時，政策指標與實務現場容易產生落差。對受訪的第一線兒保社工而言，在面對高危機與中長期照顧需求時，機構安置依然是其在現階段實務運作中不可或缺的安全網之一。對社工而言，決策亦始終圍繞在兒少的立即性安全與最佳利

益，並非一味遵循政策指標。

本研究也試圖延伸彭淑華（2007）揭示的「寧缺毋濫」與「寧濫毋缺」兩難困境。近二十年後的今日，社工所面臨的決策困境已不僅是床位問題，而擴展為床位稀缺、資訊不流通與機構篩選機制交錯的結構性困境。如此對機構床位的高度仰賴，亦使兒保社工在行使監督職權與維持合作的情境中陷入兩難，有時被迫退守到先求有再求好的因應辦法。

而就受訪者的實務經驗而言，在當前安置資源緊縮與照顧負擔增重的結構下，機構基於照顧量能與風險考量所發展出的篩選機制，可能在無形中形成政策轉型期風險轉嫁的現象。這使得具備創傷經驗、情緒困擾或身心議題的高需求兒少，在媒合過程中較容易遇到碰壁的狀況；部分需要專業協助的兒少，也可能因此在體制中面臨二次排除的風險，此為當前替代性照顧推動過程中亟欲正視的困境。

二、研究建議

根據上述結論，以及受訪者於訪談中提及之實務困境與相關看法進行整理，期能作為未來替代性照顧政策與實務工作的參考。

（一）建立即時且透明的安置資源整合系統

目前安置媒合主要仰賴人工電話查詢，耗費大量行政時間，亦增加工作壓力。對此，受訪者普遍期待，未來能建立公務媒合使用之全國性即時床位整合系統。為提升可行性，規劃上應由中央主管機關衛生福利部（社會及家庭署）進行統籌規劃與系統建置，以整合跨縣市安置資源；資料更新責任上，採取動態更新機制，明定機構具有登錄實際收案人數與案量異動之義務，地方社政主管機關進行監督，以確保系統上資源的即時與真實性。

然而，此系統在推行上，可能面臨床位資訊透明與機構自主收案之間的實務衝突。當系統完全透明化時，公部門法定公權力的期待，易與機構基於風險控管、財務與照顧成本考量後所行使的收案權產生矛盾。因此，該系統定位的本意不在於硬性管控，而是期待能夠朝向透明與動態的媒合方向進行設計。系統應設計機構在呈現實體空床數的同時，也能夠闡明當前機構的實際收案狀況，諸如人員流動、照顧比不足等，使機構能夠彈性調整並據實更新收案現況。

此外，針對高需求兒少於系統中多次媒合未果或遭遇拒收時，應建立應變機制，由地方主管機關召集協調跨網絡會議，如社政、心衛、教政等單位，共同就兒少的照顧需求進行討論與評估，以期即時承接照顧需求。

（二）建置高需求兒少之專業安置量能

承上點，針對積極配合系統媒合、願意收置具有情緒困擾、行為議題、創傷經驗或特殊身心需求等高需求兒少之機構，政府未來可透過調整誘因，設置專屬高需求兒少之專業處遇資源，如增設照顧補助、派駐專業人員等機制。藉由多面向的支援，補足機構因人力與資源有限所產生的照顧負荷，以期從根本上緩解高需求兒少二次排除的困境。

（三）改善安置機構照顧品質與勞動條件

本研究發現，安置機構內部的照顧品質與勞動條件，不單只是組織內部的管理議題，更將直接影響兒保社工安置決策的裁量。

受訪者提及機構安置有其重要的承接功能，但部分機構雖有床位，卻因照顧比不足導致無法收案。此種有名無實的資源空轉，將削弱資源的可近性，使得僅能採取跨縣市或偏遠地區的安置決策；而機構工作人員面臨低薪、高壓等勞動環境，以及缺乏創傷治療、特殊議題等專業人力協助時，其照顧負荷將逐步遞增，缺乏支持的勞動條件使得機構面臨高流動率。如此一來，照顧人力的頻繁更替使兒少必須不斷適應依附關係的變動，也限縮了機構的照顧量能，在實務運作中可能形成環環相扣的困境。

由此可知，在推動替代性照顧政策時，政府必須正視機構勞動條件對整體兒少保護體制的連帶影響，中央與地方主管機關應同步挹注預算，用以改善機構人員的薪資待遇、提供喘息服務、建置跨專業處遇團隊，藉此穩定照顧量能與人員留任情形。

（四）同步完善家庭式照顧支持系統

當前親屬安置與寄養家庭量能尚未成熟，使機構安置仍承接大量中長期與高需求兒少。對此，未來或許可依循臺灣既有的發展脈絡與資源現況，採取雙軌並進的方式，在逐步完善親屬安置與寄養家庭資源的同時，也持續提升機構安置的照顧量能與整體條件，以避免轉型過程中，因政策理想與本土資源的落差而出現承接漏洞。

三、研究限制

本研究主要以5位公部門兒保社工之實務經驗作為分析核心，探討其於替代性照顧政策脈絡下對機構安置之理解與決策歷程。因此，文中涉及安置機構收案考量、篩選機制與網絡互動之分析，主要基於兒保社工的主觀經驗與觀點詮釋。雖透過理論嘗試進行剖析，但未直接訪談機構端管理人員與第一線照顧人員，無法全面呈現機構在收案決策所面臨的各種現實考量。未來研究若能納入機構端工作者之經驗與觀點，定能完整呈現更多元的臺灣替

代性照顧體系的運作樣貌。

雖然受訪者於訪談過程中亦曾提及親屬安置與寄養家庭等家庭式照顧經驗，但本研究主要仍聚焦於機構安置之實務處境與決策歷程，故未針對家庭式照顧進行深入分析。未來研究可深入探討不同安置形式間之比較與銜接經驗，以更全面理解臺灣替代性照顧體系的運作樣貌。

另，本研究之受訪對象主要集中於臺灣中部與北部縣市，未能涵蓋南部、東部與離島等區域之經驗，此為本研究在地域與樣本上的限制。是故，本研究於結論中所提出之替代性照顧政策建議，可能因地域脈絡的差異性而有所侷限。有鑑於此，本研究之結論與政策建議應視為探索性的政策參照，而非一體適用之定論。此部分有賴未來研究補足不同地域脈絡下之實務樣貌。

（本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系研究生）

關鍵詞：家外安置、安置決策、機構安置

參考文獻

《兒童及少年福利與權益保障法施行細則》（2020）。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050010

《兒童及少年福利機構設置標準》（2004／2026修訂）。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050015

《兒童及少年福利與權益保障法》（2011／2021修訂）。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050001

尹欣如（2013）。《兒童虐待事件中社工風險評估與成案決策之相關性探究——以桃園縣家暴中心為例》（碩士論文，國立臺灣大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/3q8xy4

白倩如（2012）。〈機構安置少女復原力培育之行動研究〉。《臺大社會工作學刊》，25，103-155。https://doi.org/10.6171/ntuswr2012.25.03

余姍瑾（2011）。《安置機構「家」的意義建構：歷經長期機構安置之離院個案的經驗詮釋》（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/w8ptxm

林茂熹（2019）。《兒少保護社工評估家外安置之因素探討——以中部某縣市為例》（碩士論文，靜宜大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/7z7rpz

周宛樺（2016）。《機構安置少年歸屬感、多元參與機會與復原力之相關研究》（碩士論文，東海大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/yw4tjp

施巧儀（2015）。《兒少保護社會工作者安置態度與安置決策之相關性探究》（碩士論文，國立臺灣大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/76qbyh

陳旺德、陳伯偉、林昱瑄（2020）。〈培力還是侷限？——兒少安置機構、慣習型塑與階級效應〉。《臺大社會工作學刊》，42，1-55。https://doi.org/10.6171/ntuswr.202012_(42).0001

陳毓文（2008）。〈國內接受機構安置少年憂鬱情緒之探究：問題陳顯與解釋因素〉。《中華心理衛生學刊》，21（1），75-101。https://doi.org/10.30074/FJMH

陳慶家（2013）。《家的經驗與圖像：以安置機構少年為例》（碩士論文，國立暨南國際大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/zxepx4

彭淑華（2007）。〈「寧缺毋濫」？「寧濫毋缺」？兒童少年保護工作人員機構安置決策困境之研究〉。《中華心理衛生學刊》，20（2），127-154。

彭淑華（2008）。〈臺灣地區兒童類安置機構之特性與相關法規之檢視〉。《兒童福利》，64，2-12。

詹前柏（2011）。《兒少安置機構教養模式之研究——以臺中市私立慈馨兒少之家為例》（碩士論文，玄奘大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/u7p9fz

趙善如、胡中宜、彭淑華、陳姿妏、吳翊綾（2021）。《110年度「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（定稿版）》。衛生福利部社會及家庭署。https://www.sfaa.gov.tw/sfaa/list/detail/5eZ/5Ji

蔡明珠（2006）。《影響安置少年院內生活主觀感受因素之研究——以花蓮縣少年安置機構為例》（碩士論文，慈濟大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/db7tpa

蔡雯瑾（2014）。《兒童少年保護社工人員家外安置決策準則與安置保護行為意向之相關性研究》（碩士論文，東海大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/6ss5zb

劉淑瓊、彭惠（2007）。〈專業自主？組織自利？——論少年安置機構契約委託的篩案問題〉。《臺大社會工作學刊》，14，61-121。

賴文恩、李秉學（2016）。〈以「雙重詮釋」概念，理解質性研究之多元面貌〉。《臺灣公共衛生雜誌》，35（4），351-358。https://doi.org/10.6288/tjph201635105029

盧妍伶、呂朝賢（2014）。〈家庭結構與兒童幸福感〉。《臺灣社區工作與社區研究學刊》，4（2），95-125。

邱國榮（2021年8月31日）。〈兒少替代性照顧走向　安置盟辦公聽會討論〉。《台灣教會公報》。https://tcnn.org.tw/archives/94267

衛生福利部社會及家庭署（2025）。〈兒童及少年家外安置概況（114年上半年）〉。https://crc.sfaa.gov.tw/Statistics/Detail/241

臺灣全國兒少安置機構聯盟（2021年8月26日）。〈安置盟回應衛生福利部替代性照顧政策草案——呼籲確保安全安置床位數，家庭式照顧與機構安置沒有衝突〉。《PeoPo公民新聞》。https://www.peopo.org/news/548993

The Annie E. Casey Foundation. (2023). *Children in foster care by placement type in the United States*. KIDS COUNT Data Center. https://www.aecf.org/blog/child-welfare-and-foster-care-statistics

Australian Institute of Health and Welfare. (2024). *Child protection Australia 2023-24*. https://www.aihw.gov.au/reports/child-protection/child-protection-australia-2023-24/contents/insights/supporting-children

Bourantas, D. (1989). Avoiding dependence on suppliers and distributors. *Long Range Planning*, *22*(3), 140-149.

Little, M., Kohm, A., & Thompson, R. (2005). The impact of residential placement on child development: Research and policy implications. *International Journal of Social Welfare*, *14*(3), 200-209. https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2005.00360.x

Sariaslan, A., Kääriälä, A., Pitkänen, J., Remes, H., Aaltonen, M., Hiilamo, H., Martikainen, P., & Fazel, S. (2022). Long-term health and social outcomes in children and adolescents placed in out-of-home care. *JAMA Pediatrics*, *176*(1), Article e214324. https://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2021.4324

Seidman, I. (2006). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences* (3rd ed.). Teachers College.