



由蹣跚學步到昂首前行： 臺灣兒童保護政策、法規 與實務之發展經驗

彭淑華

摘要

兒童福利(child welfare)為社會福利的主要領域之一，也就是以「兒童」為主要服務對象所實施的社會福利服務。進入 20 世紀，我國兒童福利之發展初期受歐美各國社會福利思潮與理念的衝擊，救濟型之兒童福利與因應救濟而有之行政、法規及服務輸送（院內救濟、院外救濟）等先於兒童保護而存在。民國 62 年，臺灣地區立法通過「兒童福利法」，正式開啓臺灣地區制度化之兒童福利；而對於受虐及受疏忽兒童之保護則遲至民國 82 年臺灣地區通過「兒童福利法」修正案，才建立更明確之保護體制。

過去，臺灣師法西方兒童保護之發展與運作模式，在蹣跚學步中逐漸成長，歷經近四十年來的努力拓展，已能站穩腳步，昂首前行。惟未來，仍須更多的資源投入、更多的專業共識、與對兒童權益保障的執著，方能堅穩的踏出每一步。

關鍵詞：兒童保護、兒童虐待、兒童疏忽、兒童福利政策

Abstract

The Children Act 1973 was the first Act of welfare service in Taiwan. However, the issues of child abuse and neglect did not get their status in the 1970s and 1980s. The Children Act 1993 began to strengthen the progressive roles and responsibilities of government and so-

ciety toward child protection. Some important principles, i.e. mandatory reporting, child placement, care orders, the custody transferring, and the service delivery system, are all regulated and build up.

This paper is focused on the child protection policy and its enforcement in Taiwan. Firstly, the author examines the development of child protection policy and practice in Taiwan. Next, the update Act of child protection and its implementation are analyzed and outlined. Finally, some implications are raised to enhance the protecting and supportive functions for those children maltreated and their families in Taiwan.

Keywords: child protection, child abuse, child neglect, child protection policy

壹、前言

兒童福利(child welfare)為社會福利的主要領域之一，也就是以「兒童」為主要服務對象所實施的社會福利服務。由於兒童仍以成長於家庭中為最適切之成長環境，故兒童福利的服務對象亦常常擴及到家庭，以家庭為基礎(home-based)或以家庭為核心(home-focused)之兒童福利實務工作常為各國兒童福利工作努力之方向。

兒童福利的發展與當時對兒童之理念、經濟、社會文化背景有很密切相關。自西方早期歷史觀之，兒童歷經兩個「非人」時期，一為史前時代至西元 400 年之殺嬰(infanticide)階段，亦即社會接受「殘害嬰兒生命」之事實，羅馬律法亦不認為殺害小孩是謀殺行為。其二為 4 至 13 世紀之遺棄(abandonment)階段，兒童被賣為奴，或甚至被害行乞(周震歐主編，2007；彭淑華，2008a)。直至慈善事業逐漸成長後，兒童之悲慘歲月方才獲得重視，開啓了對於兒童福祉重視之路。至於兒童虐待

與疏忽之議題，則直到十九世紀後期因媒體的報導方受到重視。

1860 年，巴黎法律醫學教授 Ambroise Tardieu 首次報告 32 例兒童身體傷害病例，其中 19 例死亡；1874 年，美國 Mary Ellen Wilson 受虐事件係藉由「動物保護協會」(Society of the Prevention of Cruelty to Animal)的協助，以「動物虐待」案，才將施虐者判刑入獄。其後，學者如 John Caffey 於 1946 年提出 Caffey 症候群，敘述兒童發生多次硬腦膜下血腫塊合併長骨骨折，1953 年 F. Silverman 才提出 Caffey 症候群可能是因為外傷引起。1955 年，Wooley 及 Evans 則認為這一類症候群可能是父母親對兒童身體處罰造成的。直到 1961 年，Henry Kempe 提出「Battered Child Syndrome」之後，兒童虐待個案陸陸續續被發表，美國聯邦政府則於 1974 年通過中央立法—兒童虐待防治法案(The Child Abuse Prevention and Treatment Act)，進一步鼓勵各州建立完備的通報系統及後續的保護服務，並於中央設置了「全美兒童虐待疏忽

防治中心」(National Center on Child Abuse and Neglect)，專門處理全國兒童之保護業務。兒童保護工作開始進入較為主動、積極的階段（江季勛，1993；余漢儀，1993；朱美珍，1990；彭淑華，1998、2008d）。

余漢儀(1996)回顧美國歷史上之兒童發展，指出兒童保護歷經傳統觀點(traditional view)、保護觀點(protective view)至解放觀點(liberationist view)，亦即自父母為孩童的自然保護者演變至國家對兒童的保護角色、終至主張兒童應被賦予獨立個別之法定權利。Harding (1997)則自政府對於兒童照顧的發展取向，探討政府與家庭分工觀念的改變，將兒童照顧政策取向分為：(1)自由放任主義及父權制(Laissez-faire and patriarchy)、(2)國家干涉主義及兒童保護(State paternalism and child protection)、(3)尊重家庭與雙親權利(The modern defence of the birth family and parents' rights)及(4)尊重兒童權利與自由(Children's rights and child liberation)，其中又以「尊重家庭與雙親權利」此觀點廣被世界各國採行，因此，兒童保護工作雖以兒童為主要的服務對象，但在實務處遇上亦常常擴及到家庭，以家庭為基礎或以家庭為核心之兒童福利實務工作，支持家庭之政策理念仍持續被推動與執行，而尊重兒童之權利與自由觀亦相繼被倡導（彭淑華，1995、2005、2008b）。

本文將首先簡述建國百年下，我國兒童保護政策與實務之發展，其次則針對現行兒童保護政策的內涵，尤其是臺灣地區於民國 92 年公布之「兒童及少年福利法」

中有關兒童保護政策之內涵與運作機制加以檢視，最後則提出相關之建議供參照。

貳、建國百年兒童保護政策的發展

政策(policy)是「執行行動的指引，是一個人、團體、或政府在固定的環境中，所擬定的一個行動計畫」（林水波、張世賢，2006）。兒童福利政策為社會福利政策中之一環，是一套謀求兒童福祉的方針或行動準則，旨在促進所有兒童的身心社會福祉。廣義而言，兒童福利政策係指涉一切能影響兒童福利的活動和政策立法，從衛生、教育、國防活動、義務教育政策到童工立法無所不包；狹義而言，兒童福利政策係針對兒童的問題及特殊需求來提供服務，如孤兒棄嬰、經濟弱勢家庭兒童、受虐及受疏忽兒童等，使有利於兒童的成長與發展（余漢儀，1990；彭淑華，1995）。此處所指涉之兒童保護政策主要在狹義的兒童福利政策範疇，且侷限於對於兒童受虐或受疏忽之保護政策。

以臺灣地區之福利法規來看，兒童福利的立法最早，然而真正關注兒童保護議題並將之列入法規中，則是近二十餘年的事。我國兒童福利工作與歐美各國同樣是源於慈善救濟，至聖先師孔子於禮運大同篇中闡述「幼有所長」、「幼吾幼以及人之幼」的理念，為我國兒童福利之哲理奠定根基。周禮司徒篇亦提及：「以保息六政養萬民」，其中將「慈幼」列為保息六政之首，顯見兒童之福祉獲得關注。其後，各朝代

陸續提出一些與兒童福利相關之理念或政策，然而基本上，傳統社會中的兒童福利仍是立基於血緣、地緣關係而有的互助或慈善體系，政府介入的角色仍是十分有限（彭淑華，2008a）。

進入 20 世紀，我國兒童福利之發展初期受歐美各國社會福利思潮與理念的衝擊，救濟型之兒童福利與因應救濟而有之行政、法規及服務輸送（院內救濟、院外救濟）等先於兒童保護而存在。民國 62 年，臺灣地區立法通過「兒童福利法」，正式開啓臺灣地區制度化之兒童福利；而對於受虐及受疏忽兒童之保護則遲至民國 82 年臺灣地區通過「兒童福利法」修正案，才建立更明確之保護體制。以下即針對建國百年來我國兒童保護之發展，分自萌芽醞釀期、拓展成長期、制度建制期、蛻變成長期等四階段說明如下：

一、兒童保護的萌芽醞釀期（民國初年至民國 62 年「兒童福利法」通過前）

此階段主要指民國初年至民國 62 年「兒童福利法」通過前之時期，雖然歷經兒童福利的倡導期及體制的新興期，然而就兒童保護而言，並未有明顯之保護政策或服務措施。然而，與目前兒童保護替代性服務息息相關之育幼機構服務在此階段早已存在，其主要任務是提供院內救濟服務。國民政府遷臺後，有關育幼院之組織規程或服務提供仍是立基於救濟的精神，但這些早期的救濟措施仍為日後兒童保護工作的安置服務奠下初基，此階段亦可視

為兒童保護工作之萌芽醞釀期。

（一）兒童福利的倡導期（民國初年至國民政府遷臺）

民國 6 年，北平熱心兒童福利工作人士熊希齡等人創設「慈幼局」，收容因水災而無家可歸的兒童，並於民國 9 年更名為「北平香山慈幼院」。民國 12 年，北平私立燕京大學社會學系首開兒童福利課程。民國 17 年，婦嬰保健工作受到重視，同年成立「中華慈幼協會」，於各地推展兒童福利工作。民國 23 年及 25 年分別舉行有關兒童福利之全國性會議。民國 27 年，新生活運動促進總會婦女指導委員會在蔣主席夫人之領導下，成立「戰時兒童保育會」，從事戰區難童的急救與教育工作。上述「北平香山慈幼院」、「中華慈幼協會」、「戰時兒童保育會」三個兒童福利機構，對我國當代兒童服務工作具倡導作用（林勝義，1997）。

民國 27 年，行政院設「中央賑濟委員會」，在各戰區搶救難民與難童。民國 29 年，中央政府設置「社會部」，其後，民國 31 年間，各省也先後設立「社會處」。自此，政府單位正式負責有關兒童福利之策劃與推動，相關兒童福利制度亦紛紛建立，如「保護童嬰運動辦法要點」等，兒童福利人才之訓練以及社區兒童服務之推展亦陸續展開，民國 30 年、33 年、35 年先後召開全國性兒童福利會議，對我國兒童福利政策制定、行政運作與服務執行影響甚大（馮燕等，2000；鄭鈞元等，2003）。此階段為兒童福利的倡導階段，但在兒童

保護工作上其實尚未有任何實質的作法，社會大眾對於兒童保護亦未有具體的認知，惟育幼院之設立雖以救貧、救急為主，卻是日後兒童保護家外安置中之最後一道保護防線。

(二) 兒童福利的新興期（國民政府遷臺民國 62 年「兒童福利法」公布前）

此階段主要指國民政府遷臺至民國 62 年兒童福利法公布前之時期。國民政府遷臺後，兒童福利邁向一個嶄新的階段，尤其是在托育服務此項業務。民國 41 年，臺北市成立第一所市立托兒所。民國 44 年，為協助農忙期間之幼兒照顧問題，當年的臺灣省政府社會處協調農林、財政及農會等相關單位，研擬「農忙托兒所推行辦法」，於各鄉鎮設立「農忙托兒所」。民國 47 年，更名為「農村托兒所」，成為常設機構，以嘉惠農村家庭。民國 48 年，內政部修正托兒所設置辦法，規範收托對象及收托方式。托育服務成為此階段的一項重點工作。

至於在兒童保護方面，此階段仍未有具體作法或宣導，然而與目前家外安置業務有關之育幼院在此階段持續成長，但主要以救濟性質為主。為清楚國民政府遷臺後之育幼機構轉變，此處將時間點略往前拉至民國 35 年臺灣省政府最早設立之育幼院，相關之措施如下（葉肅科、蔡漢賢主編，2002；彭淑華，2010）：

1. 民國 35 年，北投成立臺灣省兒童保育院，後更名為省立臺北育幼院（民國 88 年改隸為內政部北區兒童之家）。

2. 民國 36 年，公布中華民國憲法；同年 4 月成立臺灣省政府、6 月成立臺灣省政府社會處。

3. 民國 37 年，設立臺灣省立臺中育幼院（民國 88 年改隸為內政部中區兒童之家）、臺灣省立習藝所（內政部少年之家前身—85 年試行兼辦、86 年專責少年安置輔導業務）、臺灣省立婦女習藝所（內政部雲林教養院前身—78 年辦理安置少女之觀察輔導教育）、臺灣省立高雄救濟院（內政部南區老人之家前身—47 年成立少年教養所）、澎湖養老育嬰堂改隸臺灣省社會處（內政部澎湖老人之家前身，附設少年教養所）。

4. 民國 48 年，臺灣省政府由省立育幼院先行試辦「貧苦兒童家庭補助」。

5. 民國 51 年，臺灣省政府發布「臺灣省育幼院組織規程」、「獎助私立救濟院福利設施辦法」。

6. 民國 52 年，臺灣省政府發布「臺灣省立育幼院扶助兒童辦法」。

7. 民國 53 年，公布「私立救助設施管理規則」。

8. 民國 54 年，公布「民生主義現階段社會政策」，其中闡明改善公私立救濟設施、社會福利基金擴充稅源等，育幼院因此快速成長。

9. 民國 56 年，臺灣省立高雄育幼院成立（民國 88 年改隸為內政部南區兒童之家）。

10. 民國 57 年，國民義務教育延長至國中，育幼院安置之院童年齡亦配合延長到未滿 15 歲，此舉使得育幼機構的安置工

作超脫單純教養之消極功能，而附帶積極之教育性功能。

上述一連串措施主要針對安置教養機構，然安置性質仍是帶有消極性的救濟功能，安置對象主要仍以貧窮或孤苦無依院童為主。

民國 59 年，臺灣地區召開遷臺後第一次全國兒童福利會議，舉辦「全國兒童少年發展研討會議」，研訂「中華民國兒童少年發展方案綱要」，並組成「中華民國兒童少年發展策進委員會」，以推動該方案之實施。其後，該委員會設置「衛生保健」、「教育訓練」、「社會福利」及「司法保護」四個工作小組，並舉辦相關研討會，對我國兒童福利政策之推動具引導性。

民國 61 年，我國退出聯合國，聯合國兒童基金會對於我國的援助也隨之撤離，然而我國兒童福利並未因此而消沉，反而更進一步推動立法（馮燕等，2000；林勝義，2002；鄭鈞元等，2003；彭淑華，2008a）。

二、兒童保護的拓展成長期（民國 62 年「兒童福利法」公布後至民國 82 年「兒童福利法」修正前）

此階段主要是指民國 62 年兒童福利法公布後至民國 82 年兒童福利法修正前之時期。民國 62 年，「兒童福利法」立法通過，可以說是國內有關社會福利最早訂定的法規，該法規共 5 章 30 條條文，多屬宣示性質。同年 7 月，內政部發布「兒童福利法施行細則」，我國兒童福利開始邁向另一新的紀元。各個行政主管機關也因為兒童福利法而訂定相關法令，使兒童福利

之運作更具適法性。惟當時有關受虐及受疏忽兒童之議題仍未受到重視，故對兒童保護之具體制度化作法著墨有限，但於兒童福利法第四條列出：「...其因家庭發生重大變故，而致兒童無法生活者，...採家庭寄養或家庭型態之機關教養方式，妥予安置。...」由此，家庭寄養成為弱勢兒童安置的另外一個選項，也牽動了 70 年代寄養家庭制度的引進與成長。

民國 70 年代，寄養服務正式進入家外安置體系，為日後兒童少年替代性服務工作之發展奠定基礎。同時期，安置教養機構開始受到關注，並開始經由制度化評鑑來檢視其服務成果。這個階段的具體措施包括下列各項（葉肅科、蔡漢賢主編，2002；彭淑華，2010）：

（一）民國 70 年，臺灣省政府進行第一次全省育幼院評鑑；同年，臺灣省政府社會處試辦家庭寄養服務，為期 2 年，60 位名額，委託中華兒童福利基金會（現更名為「台灣兒童暨家庭扶助基金會」）辦理。

（二）民國 72 年，內政部公布「兒童寄養辦法」；社會處正式推動家庭寄養服務。

（三）民國 74 年，臺灣省政府發布「臺灣省兒童寄養業務輔導及收費辦法」，訂定寄養契約書及寄養家庭證書格式。

（四）民國 75 年，臺灣省全面實施「兒童家庭寄養服務」。

（五）民國 77 年，臺北市政府及民間團體分別開始受理兒童受虐案件。「中華兒童福利基金會」關注兒童受虐議題，該基金會與東海大學合辦「兒童保護研討會」，緊接著出版特輯「搶救 20 萬被虐兒童」，並

辦理「臺灣地區兒童虐待研討會」，派員赴美受訓、延聘美國專家來台培訓等，開始臺灣地區對於受虐與受疏忽兒童的保護工作。

(六)民國 78 年 1 月，臺北市政府兒童保護專線正式開線，正式將兒童保護工作納入重點業務之一；9 月，臺灣省各縣市全面設置兒童保護專線電話。

(七)民國 79 年，三所省立育幼院成立「受虐兒童緊急庇護所」，開始機構式收容受虐兒童。同年，頒布「少年福利機構設置標準及許可辦法」。

(八)民國 81 年，臺灣省政府進行第二次全省育幼院評鑑。

在此階段，兒童受虐及疏忽已經引起社會工作界的關注，實務界快速反應兒童保護之需求性；寄養家庭制度被引進，並正式確立其定位；安置型機構擺脫過去救濟色彩，而開始投入受虐兒童之緊急庇護工作。由於此階段之拓展與成長，也使得兒童保護工作進入了下一個專業制度的建制階段。

三、兒童保護的制度建制期（民國 82 年「兒童福利法」修正後至民國 92 年「兒童及少年福利法」立法前）

此階段主要是指民國 82 年兒童福利法修正後至民國 92 年兒童及少年福利合併立法前之時期。民國 82 年「兒童福利法」修正通過，擴大原有法規內容至 6 章 54 條條文，有關保護受虐及受疏忽兒童的條文，如通報、安置保護、監護權轉移及主

管機關權責等多所規範，開啓臺灣地區制度化回應兒童保護工作的開端。隔年內政部公布新修正之兒童福利法施行細則，並擴大辦理全國兒童福利機構評鑑、兒童福利觀念之宣導、兒童醫療補助、兒童福利服務中心及緊急庇護所之設置、兒童保護專線之設置等措施。新修正之兒童福利法有關兒童保護之條文主要參酌西方社會兒童保護運動之服務模式，其中對於「兒童最佳利益」、「責任通報」、「國家代行監護權/親權」等有具體法律之規範，然其背後精神仍強調家庭與雙親權利，並賦予家庭更多支持（彭淑華，1995）。

民國 84 年，全省兒童保護熱線成立，擴大對於兒童的保護工作。同年，「兒童及少年性交易防制條例」立法通過，其目的在消弭以兒童或少年為性交易對象事件的發生。民國 87 年，開始將兒童保護的調查與後續服務的角色區隔，當年通過之「家庭暴力防治法」引進「民事保護令」和「監督探視」等制度，確立國家公權力介入家庭私領域之法源依據，其保護對象亦擴及受虐待之兒童。

民國 88 年，民間團體實驗以家庭保存 (family preservation) 為概念之家庭服務方案，內政部並補助台灣兒童暨家庭扶助基金會編印「兒童少年保護工作手冊」，將家庭維繫、家庭重整、永久安置列為兒童少年保護工作之主要處遇計畫。同年 11 月 20 日，兒童局正式成立，成為我國第一個中央兒童福利專責機關，使我國兒童福利的行政制度更加周全，兒童福利的拓展更邁向新的世紀。兒童局下設保護重建組，

專責受虐及受疏忽兒童之保護工作。

民國 90 年，「家庭維繫」、「家庭重整」服務理念開始推展。家庭暴力防治委員會及兒童局整合相關服務專線成立「113 婦幼保護專線」，提供通報、緊急庇護與相關服務。民國 91 年，兒童局訂定「受虐兒童家庭維繫及家庭重整服務實施計畫」，提供經費補助。

此階段最重要的發展是兒童保護工作正式獲得法源依據，賦予國家公權力捍衛兒童被適當照顧之權利，同時強調支持與維繫家庭的重要性。當臺灣地區制度化回應兒童保護工作已然開展之際，相關之服務輸送制度隨之陸續推動建立。臺灣的兒童保護是在蹣跚學步中逐漸成長（余漢儀，1996），而跨過制度建制此階段，兒童保護進入另一個昂首前行的蛻變整合期。

五、兒童保護的蛻變整合期（民國 92 年「兒童及少年福利法」立法後迄今）

此階段主要是指民國 92 年兒童及少年福利合併立法後迄今之時期。為整合對於兒童及少年的保護工作，落實對於兒童及少年的福祉照顧，民國 92 年 5 月 2 日立法院通過將原有「兒童福利法」及「少年福利法」合併修正為「兒童及少年福利法」，條文內容並擴大至 7 章 75 條，並於同年 5 月 28 日公布施行。自此，「兒童及少年福利法」即成為我國推動兒童福利相關業務之主要法規。於該法中，對於兒童保護列有專章，實施兒少保護個案家庭處遇服務計畫。

同年，少年福利（含兒童及少年性交易防制法制工作）自 9 月 1 日起移撥兒童局辦理；兒童局補助幸福福利文教基金會辦理家庭維繫、家庭重整、家庭處遇等內容之研討會；補助兒童福利聯盟進行「兒童及少年福利機構設置標準」暨「兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」制定之研究。

民國 93 年，兒童局訂頒「兒童及少年福利機構設置標準」、「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」、「私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」、「內政部兒童及少年福利機構評鑑及獎勵辦法」等規定；補助台灣兒童暨家庭扶助基金會辦理「家庭處遇方案實務研討會」、訂定高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫。同年，內政部社會司修訂「社會福利政策綱領」，提出「支持多元家庭」及保護兒童成長與發展之政策目標，有關兒童保護政策及法規更完備，更切合福利發展趨勢與社會需求。

民國 94 年，兒童局補助社工專協編印「兒童及少年保護工作指南」，明確規範支持與協助兒童與家庭親情維繫關係的服務定位。民國 94 至 95 年，兒童局規劃進行 24 縣市家庭處遇服務之評估。95 年，委託學者進行「家庭處遇服務模式發展之研究」；同年，行政院通過增加兒少保護工作人力約 320 位，具體以行動關切兒童少年保護工作之人力資源；推動弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助等計畫；辦理「兒童及少年保護家庭處遇觀摩暨實務研討會」（06/27~28）、「兒童保護工作模式國際研

討會」(10/18~19)等。

隨著「兒童及少年福利法」通過，90年度中期，各項兒童保護措施紛紛上路，各項制度之建制更為周延且細緻，且建立評估檢討機制，包括訂定「重大兒虐個案處理及評估檢討流程」，針對重大兒虐致死、嚴重虐待及疏忽等個案，督導地方主管機關成立跨專業評估檢討小組，檢討相關運作機制；強化地方政府評考機制，將兒少保護工作列為中央對地方政府執行家暴防治及兒少福利績效考核首要評鑑項目，並加重配分（張秀鴛，2010）。

此階段最重要的發展是將兒童與少年保護工作加以銜接，建立無縫接軌的服務，另明確訂立各目的事業主管機關及其職責，強調專業網絡的分工與整合。臺灣的兒童保護工作進入蛻變整合期，雖然仍有許多關節待突破、任督二脈待打通，然已逐漸擺脫嬰兒期蹣跚學步之依賴角色，逐步發展出獨立成熟個體，開始昂首向前行。

參、臺灣地區兒童保護政策的內涵

由蹣跚學步到昂首前行，臺灣地區的兒童保護政策內涵發展出何種樣貌？目前大多數國家對於兒童福利政策之發展，仍然偏向於尊重家庭與雙親之權利，亦即認為政府應採取支持與維繫家庭完整性之觀點，提供家庭支持性服務方案，以滿足兒童發展之需求，保障兒童之基本權益。臺灣地區有關兒童保護政策的立法，亦可看

到背後的精神仍強調尊重家庭與雙親之權利，如兒童保護個案仍以維繫完整家庭為原則，除非窒礙難行或危及兒童之相關權益時，方才考慮將兒童移出家庭，進行家外安置或長遠規劃之議案。

如前述，此處所指涉之兒童保護政策主要在狹義的兒童福利政策範疇，且侷限於對於兒童受虐或受疏忽之保護政策。由於憲法部分基本上採廣義定義，較未特別觸及受虐及受疏忽主題，而以兒童之基本權益，如生存權、醫療權、免於被剝削權等為主，故有關兒童保護政策部分，目前主要見諸於「社會福利政策綱領」與「兒童及少年福利法」，以下即分此二方面探討如下。

一、「社會福利政策綱領」之兒童保護政策

臺灣於民國 93 年二月修正原於 83 年訂頒之「社會福利政策綱領」，並在配合相關社會、經濟、政治情勢改變，以及福利發展趨勢，特別強調下列具體原則，包括：人民福祉優先、包容弱勢國民、支持多元家庭、建構健全制度、投資積極福利、中央地方分工、公私夥伴關係、落實在地服務、整合服務資源等。

事實上，「社會福利政策綱領」中所規範之相關福利政策皆會影響到兒童之權益，如全民健康保險之實施、社區發展之推動等，然而因探討層面相當廣泛，故此處將只針對其中特別提及兒童保護的部分加以探討，此部份主要在「福利服務」第六點規定：「政府與社會應協力營造有利於

兒童與少年身心健全發展之家庭、學校、社區、及社會環境。當原生家庭不利於兒童與少年的身心健全發展時，政府應保護之，並協助其安置於其他適當之住所，以利其健康成長；不論兒童及少年在自家或家外被養育，其照顧者若有經濟、社會與心理支持之需求時，政府應給予協助。」就此要項而言，兒童福利的範疇不僅包括對於特殊需求兒童及其家庭之保護與協助，並包括一般兒童成長發展性之服務，兼具補助式與預防發展式功能。

此項福利措施事實上與臺灣近十餘年來推動之兒童保護工作有關，政府應確保兒童之健全身心發展，除了營造一個有利之社會環境外，並提供照顧者必要之支持性服務，如兒童托育、心理諮詢與家庭輔導、家務員到宅服務、親職教育等。若兒童仍不適宜成長於原生家庭時，則適當的安置如家庭寄養、機構安置，或是親權的轉移，如收養等則是最後的替代方案。

二、「兒童及少年福利法」之兒童保護政策

如前述，在所有的福利服務法規中，「兒童福利法」是最早完成福利立法的法案。臺灣於民國 62 年 2 月 8 日即制訂公布「兒童福利法」，其後歷經 82 年的全文修正，以及 88、89、91 年等多次修正，為整合對於兒童及少年的保護工作，落實對於兒童及少年的福祉照顧，92 年 5 月 2 日立法院通過將原有「兒童福利法」及「少年福利法」合併修正為「兒童及少年福利法」，並於同年 5 月 28 日公布施行。自此，

「兒童及少年福利法」即成為我國推動兒童福利相關業務之主要法規。

於「兒童及少年福利法」中，有關兒童人身安全或保護部分主要集中在第四章保護措施專章，故以下即針對該章內容摘要如下（陳武雄，2003；彭淑華，2008c）：

（一）兒童行為之禁止

1. 兒童不得為下列行為（第 26 條第 1 項）

（1）吸菸、飲酒、嚼檳榔。

（2）施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。

（3）觀看、閱覽、收聽或使用足以妨害其身心健康之出版品、圖畫等物品。

（4）在道路上競駛、競技或以蛇行等危險方式駕車或參與其行為。

2. 兒童不得出入危害其身心健康之場所，如酒家、特種咖啡茶室、限制級電子遊戲場及其他涉及賭博、色情、暴力等場所。（第 28 條第 1 項）

（二）對兒童特定行為之禁止

1. 父母、監護人或其他實際照顧兒童之人

（1）應禁止兒童為上述第 26 條第 1 項各款行為（第 26 條第 2 項）。

（2）應禁止兒童出入危害其身心健康之場所（第 28 條第 2 項）。

（3）應禁止兒童充當如酒家、特種咖啡茶室等場所之侍應或從事危險、不正當或其他足以危害或影響其身心發展之工作（第 29 條第 1 項）。

(4)不得使兒童獨處於易發生危險或傷害之環境；對於六歲以下兒童或需要特別看護之兒童及少年，不得使其獨處或由不適當之人代為照顧。(第 32 條)

2.場所之負責人及從業人員

應拒絕兒童進入足以危害其身心健康之場所，如酒家、特種咖啡茶室等。(第 28 條第 3 項)

3.任何人

(1)均不得供應菸、酒、檳榔、毒品或其他足以妨害兒童身心發展之物質或物品予兒童。(第 26 條第 3 項)

(2)不得利用、僱用或誘迫兒童從事危險、不正當或其他足以危害或影響其身心發展之工作。(第 29 條第 2 項)

(3)對於兒童不得有下列行為：(第 30 條)

1)遺棄。

2)身心虐待。

3)利用兒童從事有害健康等危害性活動或欺騙之行為。

4)利用身心障礙或特殊形體兒童供人參觀。

5)利用兒童行乞。

6)剝奪或妨礙兒童接受國民教育之機會。

7)強迫兒童婚嫁。

8)拐騙、綁架、買賣、質押兒童，或以兒童為擔保之行為。

9)強迫、引誘、容留或媒介兒童為猥褻行為或性交。

10)供應兒童刀械、槍炮、彈藥或其他危險物品。

11)利用兒童拍攝或錄製暴力、猥褻、色情或其他有害兒童身心發展之出版品、圖畫等物品。

12)違反媒體分級辦法，對兒童及少年提供或播送有害其身心發展之出版品、圖畫等物品。

13)帶領或誘使兒童進入有礙其身心健康之場所。

14)其他對兒童或利用兒童犯罪或為不正當之行為。

(三)禁止孕婦或任何人為有害胎兒發育之行為。(第 31 條)

(四)建立出版品、電腦軟體、電腦網路分級制度。(第 27 條)

(五)專業人員責任通報

醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員及其他執行兒童福利業務人員，知悉兒童有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過二十四小時：

1.施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。

2.充當酒家或特種咖啡茶室等場所之侍應。

3.遭受遺棄、身心虐待及上述第三十條各款之行為。

4.有第三十六條第一項各款之行為（註 1）。

5.遭受其他傷害之情形。(第 34 條第 1 項)

(六)協助或輔導安置兒童

兒童有下列情事之一，地方主管機關得依申請或經其同意，協調適當之機構協助、輔導或安置之：

1.對於兒童不得從事行為、出入場所或其他影響或危害其身心發展之工作等，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童之人盡力禁止而無效果。

2.有品行不端、暴力等偏差行為，情形嚴重，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童之人盡力矯正而無效果。(第 33 條第 1 項)

(七) 緊急保護及安置有立即危險或危險之虞之兒童

兒童有出現第三十六條第一項各款行為情形之一者，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置。緊急安置時，安置期間不得超過七十二小時，非七十二小時以上之安置不足以保護兒童者，得聲請法院裁定繼續安置。繼續安置以三個月為限；必要時，得聲請法院裁定延長之。(第 37 條第 2 項)

(八) 安置或輔助家庭變故之兒童。(第 41 條第 2 項)

(九) 安置案件之追蹤輔導及提供必要之福利服務。(第 45 條)

(十) 訂定兒童家庭處遇計畫

兒童有前述第三十條遭受遺棄、身心虐待等情事或第三十六條第一項各款非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、

身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，或屬目睹家庭暴力之兒童及少年，經直轄市、縣（市）主管機關列為保護個案者，該主管機關應提出兒童家庭處遇計畫。前項處遇計畫得包括家庭功能評估、兒童安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒童或其他家庭正常功能有關之扶助及福利服務方案。(第 43 條)

(十一) 保密兒童之姓名及身分資訊

兒童或其家庭之個案資料應予以保密。(第 44 條)

宣傳品、出版品、廣播電視、電腦網路或其他媒體不得報導或記載遭受前述第三十條或第三十六條第一項各款行為兒童之姓名或其他足以識別身分之資訊。行政機關及司法機關所製作必須公開之文書，或任何人均不得揭露足以識別前項兒童身分之資訊。(第 46 條)

(十二) 宣告停止親權或監護權

兒童或其最近尊親屬、主管機關、兒童福利機構或其他利害關係人，對於未能善盡保護教養職責之父母或監護人得聲請法院宣告停止其親權或監護權之全部或一部，或另行選定或改定監護人；對於養父母，並得聲請法院宣告終止其收養關係。(第 48 條第 1 項)

(十三) 兒童財產保護

有事實足以認定兒童之財產權益有遭受侵害之虞者，主管機關得請求法院就兒

童財產之管理、使用、收益或處分，指定或改定社政主管機關或其他適當之人任監護人或指定監護之方法，並得指定或改定受託人管理財產之全部或一部。(第 49 條第 1 項)

肆、兒童保護之服務輸送機制

依據兒童及少年福利法中對於兒童保護工作之相關規定，目前臺灣地區對於受虐兒童之救援保護機制在中央以內政部兒童局為主，各地方主管機關之主責單位主要為社政單位，在救援保護目標、對象、服務網絡及服務流程等說明如下（彭淑華，2005、2007a）：

一、救援保護目標

(一)確保遭受虐待，疏忽或處於可能虐待或受疏忽危機情境下之兒童獲得安全且持續性的照顧。

(二)提供一個以兒童福祉為中心，家庭場域為焦點，重視文化敏感度之全方位服務。

(三)協助案家獲得必要的支持性資源，以減緩兒童受虐或受疏忽程度，或者協助家外安置的兒童返家。

(四)結合兒童保護服務相關資源與網絡，提供多面向服務。

(五)檢討評量現行兒童保護工作之相關政策、程序、技巧與知識脈絡，增進兒童保護工作的最佳決策。

(六)建構適切且周延的轉介服務系統，結合政府與民間社區資源提供後續

性，以家庭為基礎的服務。

二、救援保護對象

依據「兒童及少年福利法」規定，兒童指未滿十二歲之人，兒童保護工作係指對兒童負有保護、教養責任者，或具維護兒童權益及福祉者，因違反「兒童及少年福利法」之相關規定，致使兒童遭受身體虐待、精神虐待、性虐待，或因照顧上的疏忽，致使兒童的健康或福祉遭受到損害及威脅，或因權益遭受不法侵害或剝奪時，權益或福祉受影響之兒童與其家庭成員，即是兒童保護工作的主要服務對象。

三、救援保護的服務網絡

兒童保護業務為跨專業、跨機構之專業服務，其服務網絡包括社政單位、教育單位、警政單位、衛生醫療單位、民政單位等，各單位主要職掌如下：

(一)社政單位

- 1.保護網絡之建立及受理通報。
- 2.通報個案之訪視調查與緊急救援。
- 3.家庭處遇計畫之訂定與實施。
- 4.保護個案之安置與後續追蹤輔導。
- 5.個案資料之建立及管理。
- 6.協調、整合相關機構及督導轄內托兒所、安親班配合兒童保護工作。
- 7.辦理社政單位人員兒童保護相關訓練。
- 8.其他兒童保護應辦事項。

(二)教育單位

1.向主管機關通報疑似兒童虐待或疏忽個案。

2.辦理就學、轉學。

3.提供必要之心理、行為及課業輔導。

4.配合社工人員訪視、調查，提供相關資料與必要協助。

5.督導轄內各級學校及幼稚園辦理保護工作。

6.加強親職教育，提昇親職效能。

7.配合執行兒童輔導計畫。

8.辦理教育單位人員兒童保護相關訓練。

9.其他兒童保護教育事項。

(三) 警政單位

1.受理民眾報案，並向主管機關通報。

2.協助社工人員進行訪視調查、緊急安置及強制治療之執行。

3.保護社工人員及兒童之安全。

4.督導所屬機關辦理保護工作。

5.必要時協助醫療院所執行驗傷採證工作。

6.辦理警政單位人員兒童保護相關訓練。

7.其他應配合辦理之兒童保護事項。

(四) 衛生醫療單位

1.向主管機關通報疑似兒童虐待或疏忽個案。

2.提供安全、獨立之就診環境及相關醫療措施。

3.提供相關之就診資料或證明文件。

4.督導所屬醫療院所辦理保護之醫療

工作。

5.辦理衛生醫療單位人員兒童保護相關訓練。

6.其他應配合辦理之兒童醫療事項。

(五) 民政單位

1.提供戶籍資料。

2.協助辦理無戶籍兒童之出生登記或其他戶籍事項登記。

3.辦理民政單位人員兒童保護相關訓練。

4.其他配合兒童保護戶政事項。

(六) 司法單位

1.提供司法相關諮詢服務。

2.裁定安置個案。

3.有關兒童保護案件訴訟的裁定。

4.相關法規的研訂修正。

5.辦理司法單位人員兒童保護相關訓練。

6.其他應配合辦理之兒童保護事項。

四、救援保護工作的服務流程

(一) 第一階段的服務流程：兒童保護案件的確認

此階段的服務流程包括「通報」及「接案評估」，主要目的在確認是否成為列管之兒童保護個案。如「不成案」，即可轉介社區中的兒童與家庭機構進行家庭風險評估。如經評估屬高風險家庭，即進入高風險家庭之預防服務系統，如非屬於高風險或高危機家庭，則視案家需求提供適當資

源或轉介適當機構後結案。如通報案件經過調查評估為「成案」，則該案件為兒童保護案件，救援保護工作進入第二階段的服務流程。

（二）第二階段的服務流程：兒童保護案件的後續處遇

此階段的服務流程正式進入兒童保護處遇系統，主要目的在協助兒童保護個案危機的解除與生活的重建。主要的服務依兒童的安置情形分為「家庭維繫」與「家庭重整」二大項服務，以下簡述之：

1.家庭維繫服務：係指經調查成案，且評估兒童仍可生活於原生家庭之處遇模式。

2.家庭重整服務：係指經調查成案，惟評估兒童於原生家庭之安全危機程度較高，宜依法安置於寄養家庭或安置機構之處遇模式。

無論採用上述何種模式，主管機關均應依「兒童及少年福利法」第四十三條規定，提出兒童家庭處遇計畫，核定計畫內容可包括家庭功能的評估、兒童安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒童或其他家庭正常功能有關之扶助及福利服務方案。處遇計畫涵括的對象可包括兒童本人、父母、監護人、實際照顧兒童之人或其他有關之人。

上述家庭重整服務模式若經介入服務之後，評估兒童仍不適宜返家，則經由主管機關向法院聲請停止監護權或親權進行「長期（或永久）安置」，具體措施包括轉

介出養、長期寄養照顧（至十八歲止）、長期機構安置（至十八歲止）。

若經介入服務，採行家庭維繫服務模式之個案，經評估兒童於原生家庭之安全危機已降低，無需再列入兒童保護個案之時，則可辦理結案或轉入其他適當之服務方案。採行家庭重整服務模式之個案，主管機關對於安置期滿或撤銷安置之兒童，仍應續予追蹤輔導一年，以確保兒童之安全與返家後的生活關懷與協助。

伍、檢視與前瞻

臺灣兒童保護工作雖已有明確之制度運作，然實際執行仍有許多議題待克服，包含兒童權益、兒童保護觀念、專業服務網絡、社工人力投入、安置資源等。以下說明之：

一、維護兒童之各項權益

1989 年聯合國通過「兒童權利公約」，要求各簽約國共同遵守，不啻為國際社會保障兒童權益立下一共通基準。臺灣之兒童福利政策取向，如以 Harding(1997)的分類來看，仍較偏向「尊重家庭與雙親之權利」取向，亦即提供家庭支持性服務方案，盡力維繫兒童與原生家庭的血緣與親情關係。但在尊重兒童權利與自由的取向上明顯不足，尤其在兒保系統中的家外安置，攸關兒童之安置抉擇、轉換安置及返家抉擇的過程中，兒童的表意權與選擇權是較少被顧及的。而兒童被視為一個獨立個體，非隸屬大人之資產的觀念亦有待

建立與維護。為與國際社會接軌，順應兒童照顧與權益保障之思維，賦予兒童表意權，尊重兒童之觀點、感覺、期望、選擇與自由仍是未來我們應努力的方向。

二、落實以家庭福祉為中心之政策與服務

兒童保護工作是一個以兒童福祉為中心，家庭場域為焦點，重視文化敏感度之全方位服務。Ryan 及 Schuerman (2004)在評估家庭維繫服務的成效時亦指出，家庭維繫服務較常將服務核心放在兒童受虐危機的降低或家外安置的減少，但對家庭功能的改善較少涉獵。因此，一些針對方案成效的評估，尤其是評估重點在兒童受虐的再發生率或家外安置的減少時發現，家庭維繫服務的介入並未產生顯著改變（如 Chaffin, et al, 2001；Hayward & Cameron, 2002；Littell & Schuerman, 2002；Staudt & Drake, 2002），可能原因之一即是以家庭為基礎的方案仍以補破網為主，預防性功能如提升家庭功能的服務仍是不足的。

在回應兒童以成長於家庭環境為最適當處置之前提下，我國兒童及少年福利法中特別強調主管機關應針對列為保護個案者提出家庭處遇計畫，同時將親職教育輔導時數擴大為 8 至 50 小時，不接受親職教育之罰鍰並提高至 3 千元以上 1 萬 5 千元以下。經再通知仍不接受者，得按次連續處罰，至其參加為止。然而有關家庭處遇計畫之內涵及執行策略仍存在諸多爭議，各縣市現有專業人力及資源差異甚大，使得家庭處遇計畫之執行仍與理想有相當落

差，此部分與國外相關研究有相似結果，臺灣地區以家庭為基礎的保護方案仍以補破網為主，相關服務的輸送與評核機制仍有待建立。

兒童保護要真正達到治標的成效必須自增強家庭能量，將以家庭為核心之價值理念(family-centered value)確實注入兒童保護體系方能奏效(Sandau-Beckler, et al, 2002)。未來，落實以家庭福祉為中心之兒童保護政策與服務仍是我們應努力的方向。

三、建置一個整合式的兒童保護服務網絡

兒童保護工作為一跨專業、跨機構的專業服務，相關的服務網絡包括社政單位、教育單位、警政單位、衛生醫療單位及司法單位等。Campbell (2002)在論述家庭維繫服務網絡時，就「好的服務」(good services)或是「好的服務體系」(good service systems)的觀點指出，從事家庭維繫服務者是可以提供好的、個別化的家庭服務，但有效的服務常需結合不同的資源體系，方能成功的影響家庭的轉變，意即當強調改變、有效性時，個人一己之力是很難畢其功於一役。而在臺灣的家庭處遇計畫亦同樣需要對服務的生態(service ecology)有所掌握，以確保家庭獲得的是整合式的、而非支離破碎式的「好」服務。

雖然目前網絡建置完整，然而各個專業體系在實務運作面仍存在專業間的差異性以及溝通互動上的障礙，對於兒童保護觀念與作法的共識與認知仍有差異，甚

且，即使擔負起兒童保護救援工作的專業人員亦存在「法不入家門」、父母具管教懲戒權的迷思，形成專業本位的思維或處置不適當的現象，也形成專業合作間的障礙，這些均有待克服。未來仍須持續透過相關會議或正式、非正式活動或訓練增進專業間的服務整合。

四、持續加強兒童保護的專業教育與訓練

專業整合的多元化模式已是兒童保護體系的趨勢，但此模式的推動實有賴各個專業體系站在案主的最佳利益為考量。然而在實際的推動上，往往可看到各個專業領域仍有對於兒童保護觀念不正確、處置不適當的情形，對於兒童保護工作常常不是有意的忽視，就是認為事不關己。專業間的歧異源自專業養成訓練的不足，建立專業人員對於兒童保護的正確態度與作法仍有待努力。針對現職之專業人員，應從制度的建立及在職者之職前、在職訓練著手。然而，為長遠建立專業合作的共識，在專業教育的培育過程，建立專業人員對兒童保護處理的正確態度與作法十分重要。

專業教育始自專業的培訓過程，即學校教育著手。建議未來在學校專業教育應加入有關兒童保護的課程，課程內容應包括澄清對兒童施虐是犯罪行為而非單純的管教、舉報受虐兒童的責任、釐清兒童保護之各種迷思或錯誤意識、面對受虐兒童的專業處理態度與方式等，同時應瞭解整個受虐兒童防治網絡中各個不同專業團體

的職掌，未來自己於此專業體系中的角色與任務等，如此專業間的共識方能逐漸建立，真正的專業合作方能達成。

五、宣導並落實兒童保護的觀念與作法

臺灣兒童保護工作雖已歷經多年之宣導，然兒童為父母的財產觀念仍存在於一些社會大眾，增加公權力介入家庭事務的困難度，而尊重兒童的獨立自主權仍受漠視。另一方面，有關兒童之管教權仍存在「孩子不打不成器」的管教迷思，此舉阻礙了社會大眾對於兒童受虐議題的正確認知，有關父母管教權界線的爭議與觀點釐清常成為家庭處遇服務的其中一項障礙，也影響到積極性服務的提供與支持。

由於大部分兒童施虐者為主要照顧者，尤其是父母親，但社會大眾往往昧於父母的管教權而漠視兒童受虐的事實，而未能在受虐事件發生初始即警覺而能有具體回應措施，如通報。因此，除加強對專業人員兒童虐待之覺察知能與專業職責外，我們亦應將我們的預防層面擴及至一般社會大眾。

社區教育的推廣工作應教育民眾正確的兒童保護理念與做法、相關的法令規範、社會資源的運用等，教育民眾正視家庭暴力為一犯罪事件；其次，鼓勵社區居民積極投入社區服務工作，發掘緊閉家門後之兒虐事件，並提供必要之支援。社區教育應提昇大眾對家庭暴力議題的重視與正確認知，並能於行動中達到建立平等、公義、互相關懷的社會。

六、兒童保護專業人力的擴充與品質的提昇

專業人力的配置與專業服務的品質是推動受虐兒童防治工作的重要環節之一。Dawson 及 Berry (2002)亦提到，工作人員的素質與服務內容影響案家對於處遇的接受度、影響家庭維繫服務及預防兒童家外安置的實施成效。工作人員與案主若能共同訂定相互滿意的目標、提供具有助益的服務、聚焦於案主的技巧並有足夠的演練時間、提供必要的資源等往往有助於家庭維繫工作，或協助已家外安置兒童之家庭的重整。

社會工作人員為擔負兒童保護救援工作的主要人力，然而目前社工員承接個案的案量甚多，依各縣市狀況，有低至 20 位，亦有高達百人，在質與量上難以兼備。縣市政府兒童保護社工員大部分從事第一線的救援工作，而將第二線的輔導或處遇工作委託民間機構。第一線救援工作壓力大、人力普遍不足，而民間機構由於用人成本的考量，難以真正依個案負荷量增聘社工員，也因此，基層社工人力常在工作耗竭之下轉換跑道，兒保或家暴系統常常淪為社工新兵訓練營，經驗與知識難以累積。影響所及，有關家庭處遇計畫之執行、家庭重整及結束安置兒童之追蹤輔導等工作未能真正落實，雖然兒童保護人力已逐年增加，但相對應個案之成長與難度增加，未來在專業人力的合理增加仍是需要突破的。

專業素質是專業人力另一重要的議

題。如上述，高壓、高負荷的工作導致社會工作人員的高流動率，工作人員常常因高流動率而資歷有限。工作人員的有限資歷更需要輔以良好的督導體制及在職訓練。在督導制度欠缺與在職訓練有限的情形下，受虐兒童保護工作的推動實面臨經驗傳承與人力培訓上的困擾，尤其是一些資源較缺乏縣市，更缺乏適合之專業督導，或者不太容易聘任適當的外聘督導協助專業品質的提昇，這些均有待改善。

七、兒童保護家外安置量的擴充與品質的提昇

社工人員在進行家庭重整服務時，家外安置單位是一個很好的媒介資源，但目前無論家庭式寄養或機構式安置在兒童與家庭的聯繫，或者與主責社工的聯繫上十分有限，有待資源連結與權責釐清。缺乏適當之家外安置單位，以及對安置單位品質的顧慮影響社工員的安置抉擇，亦會影響家庭處遇計畫的實施成效。寄養家庭及機構安置為兒童保護體系家外安置的系統，由於家外安置數量的有限，社工員常面臨「寧濫毋缺」的抉擇困境，而在照顧品質上，又常面臨「寧缺毋濫」的壓力（彭淑華，2007b）。

有學者自安置於長期寄養照顧（註 2）（long-term foster care）的兒童特質來分析發現，在長期寄養照顧環境超過三個月的兒童通常在進入此系統前即帶有心理創傷以及外顯行為問題，這些內外問題導致兒童安置的困難，進而形成不斷轉安置的現象。即使兒童原先的問題是相當微小，

但也會在轉換安置環境或遊盪(drift)於不同寄養照顧系統中而使其問題加劇(余漢儀, 1996; Berliner & Fine, 2001), 安置兒童的特質加上長期寄養照顧的型態使得寄養照顧的長遠效益一直備受質疑。未來在家外安置量的擴充是必須的, 但安置量的增加必須以質的提昇為前提。

綜上, 以家庭處遇為基礎的兒童保護工作仍有待努力, 其成效受到社會有關兒童保護觀點、專業服務網絡、社會工作人力、家外安置質量等的影響。其中, 社工人員為救援保護第一線專業人員, 且家庭處遇計畫之執行主體亦落在社工員身上, 但個案的負荷量高必然影響服務的品質。

兼以偏頗的兒童保護觀念、專業間各行其是, 使得社會工作人員面臨的是更嚴峻的挑戰。然而, 衡酌國際發展趨勢及兒童發展之需求, 以家庭處遇為核心之兒童保護工作仍是臺灣應行之路, 是身為兒童保護工作者責無旁貸努力的方向。

過去, 臺灣師法西方兒童保護之發展與運作模式, 在蹣跚學步中逐漸成長, 歷經近四十年來的努力拓展, 已能站穩腳步, 昂首前行。惟未來, 仍須更多的資源投入、更多的專業共識、與對兒童權益保障的執著, 方能堅穩的踏出每一步。

(本文作者彭淑華現為國立臺灣師範大學社會工作學研究所教授)

釋

註 1：主要指下列各項情形之一：(1)兒童未受適當之養育或照顧。(2)兒童有立即接受診治之必要, 而未就醫者。(3)兒童遭遺棄、身心虐待、買賣、質押、被強迫或引誘從事不正當之行爲或工作者。(4)兒童遭受其他迫害, 非立即安置難以有效保護者。

註 2：寄養照顧(foster care)為替代不適任或因特殊原因無法照顧子女之父母, 照顧其子女之福利措施, 如以提供之場域來區分可分為家庭式(family settings)或機構式(institutional settings)(Doran & Berliner, 2001)。

參考文獻

- 江季助(1993)。兒童虐待—小兒科醫師所扮演的角色。中兒醫誌, 34 卷, 頁 9-19。
- 朱美珍(1990)。由社會福利論兒童虐待問題。復興崗學報, 44 期, 頁 461-479。
- 余漢儀(1993)。兒童受虐及其因應之道。研考雙月刊, 17 卷 3 期, 頁 23-30。
- 余漢儀(1990)。兒童福利專業人員之培育。兒童福利法規研討會實錄。臺北市政府社會局。
- 余漢儀(1996)。兒童虐待：現象檢視與問題反思。臺北：巨流圖書。
- 周震歐主編(2007)。兒童福利。臺北：巨流圖書。

- 林水波、張世賢(2006)。公共政策。臺北：五南圖書。
- 陳武雄(2003)。社會立法析論。臺北：揚智文化。
- 林勝義(1997)。兒童福利行政。臺北：五南。
- 林勝義(2002)。兒童福利。臺北：五南。
- 陳武雄(2003)。社會立法析論。臺北：揚智文化。
- 張秀鴛(2010)。當前兒童及少年福利政策之執行成效與策進。兒童福利發展的歷史回顧與展望國際研討會論文集。臺中：台灣兒童暨家庭扶助基金會。
- 彭淑華(1995)。我國兒童福利法政策取向之評析。社區發展季刊 72 期，頁 25-40。
- 彭淑華(1998)。臺灣受虐兒童專業整合服務之研究。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。計畫編號：NSC86-2412-H-034-003。
- 彭淑華(2005)。以家庭處遇為基礎的兒童保護工作之檢視。兒童及少年福利期刊，第 9 期，31-56 頁。
- 彭淑華(2007a)。以家庭處遇為基礎的兒童保護工作－臺灣經驗。王明仁編，拒絕讓孩子受傷害－兒童保護工作模式國際研討會成果彙編（頁 447-468），臺中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會編印。
- 彭淑華(2007b)。「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，第 20 卷第 2 期，頁 127-154。
- 彭淑華(2008a)。兒童福利的意涵及歷史發展。出自彭淑華主編，兒童福利：理論與實務第一章（3-20 頁）。臺北：華都文化事業。
- 彭淑華(2008b)。兒童福利政策脈絡。出自彭淑華主編，兒童福利：理論與實務第四章（65-80 頁）。臺北：華都文化事業。
- 彭淑華(2008c)。兒童福利法規。出自彭淑華主編，兒童福利：理論與實務第五章（81-98 頁）。臺北：華都文化事業。
- 彭淑華(2008d)。受虐兒童之救援保護機制。發表於『「探索臺灣社會福利問題」研討會－家庭依賴人口照護與醫療』研討會。國策研究院、許潮英慈善基金會、臺灣民主基金會主辦。（2008/10/30，臺北張榮發基金會國際會議中心）
- 彭淑華(2010)。漫漫專業路--臺灣地區兒童少年安置機構政策、研究與實務發展。2010 兒少安置機構主管高峰會議，臺北：中華育幼機構兒童關懷協會（2010/11/11）。
- 葉肅科、蔡漢賢主編(2002)。五十年來的兒童福利。臺中：內政部兒童局。
- 馮燕、李淑娟、謝友文、劉秀娟、彭淑華等(2000)。兒童福利。臺北：空大。
- 鄭鈞元、賴亦志、黃瑋瑩(2003)。兒童福利。臺北：啓英。
- Berliner, L., and Fine, D. (2001). *Children in long-term foster care in Washington: Preliminary findings*. Olympia, WA: Washington State Institute for Public Policy.

- Campbell, L. (2002). Interagency practice in intensive family preservation services. *Children and Youth Services Review*, 24(9/10): 710-718.
- Chaffin, M., Bonner, B. L., & Hill, R. F. (2001). Family preservation and family support programs: Child maltreatment outcomes across client risk levels and program types. *Child Abuse & Neglect*, 25: 1269-1289.
- Dawson, K., & Berry, M. (2002). Engaging families in child welfare services: An evidence-based approach to best practice. *Child Welfare*, 81(2):293-317
- Doran, L., & Berliner, L. (2001). *Placement decisions for children in long-term care: Innovative practices and literature review*. Olympia, WA: Washington State Institute for Public Policy.
- Harding, L. F. (1997). *Perspectives in child care policy*. London: Longman.
- Hayward, K., & Cameron, G. (2002). Focusing intensive family preservation services: Patterns and consequences. *Child and Youth Care Forum*, 31(5): 341-356.
- Littell, J. H., & Schuerman, J. R. (2002). What works best for whom? A closer look at intensive family preservation services. *Children and Youth Services Review*, 24(9/10): 673-699.
- Ryan, J. P., & Schuerman, J. R. (2004). Matching family problems with specific family preservation services: A study of service effectiveness. *Children and Youth Services Review*, 26:347-372.
- Sandau-Beckler, P., Salcido, R., Beckler, M. J., Mannes, M., & Beck, M. (2002). Infusing family-centered values into child protection practice. *Children and Youth Services Review*, 24(9/10): 719-741.
- Staudt, M., & Drake, B. (2002). Intensive family preservation services: Where's the crisis? *Children and Youth Services Review*, 24(9/10): 777-795.