



臺灣地區兒童少年安置照顧的發展與未來

翁毓秀

壹、前言

家庭是最適合兒童成長的地方，在家庭無法發揮照顧功能時，才會考慮其他的照顧安排，而經常被考慮的方式之一就是安置照顧服務。因此，兒童安置照顧服務被視為是所謂第三道防線的替代性的兒童福利服務 (Kadushin, A. & J. Martin, 1988)，也是兒童福利服務之一種狀態。本文將從臺灣地區 1940、1950 年代出發，以兒童安置照顧服務為範圍，採用廣泛定義兒童為 18 歲以下的未成年為對象，來回顧臺灣地區兒童安置照顧服務的發展。

兒童安置照顧服務，就安置場所可以分為家庭與機構兩大類；兒童安置於家庭者，我們習慣稱之為家庭寄養；安置於救濟院、育幼院、兒童之家或教養院者，則稱之為機構安置。就兒童年齡而言，年紀較小的兒童我們傾向於安置於家庭環境；相對於年紀較大的兒童，由於一方面較不適合安置於家庭，另一方面，其自我照顧能力較佳，因此，安置少年於機構裡使其

有機會與同儕共同生活，而更能夠提早學習自我照顧。依據 2003 年兒童及少年福利法第 50 條規定，兒童及少年福利機構分類有以下幾種：一、托育機構；二、早期療育機構；三、安置及教養機構；四、心理輔導及家庭諮詢機構；五、其他兒童及少年福利機構。本文所謂安置照顧係指這五類中的第三類，即安置及教養機構。這類也是除了托育機構外，兒童及少年機構中的最大宗。

本文將首先從檢視 1940、1950 年代以來，與臺灣地區兒童安置照顧服務有關的主要相關法令，通過之法令或法規的先後順序，直接影響兒童安置照顧服務的發展。其次，將回顧兒童安置照顧的發展；再其次，將探討少年安置照顧的發展；最後，將討論兒童安置照顧的未來展望與建議。

貳、兒童安置照顧重要相關法令或法規

臺灣地區安置照顧最早的單行法規包括：「臺灣省立救濟院組織規程」(1949)、「臺灣省育幼院組織規程」(1949)、「臺灣省育幼院兒童入院出院辦法」(1949)及「臺灣省育幼院所家庭補助辦法」(1949)等，這些法規都成為政府遷台之後實施社會救濟的法源依據（孫健忠，1995）。

1965 年中央政府頒布的「民生主義現階段社會政策」，其中社會救助項目的工作重點包括了改善公私立救濟設施、擴展院外救濟及救濟貧苦老幼人民維持最低生活的政策目標，同時將部分地價稅與土地增值稅作為社會福利基金的使用（林勝義，1986；王順民，2005）。這項政策誘因造成了育幼院迅速增加，從 1960 年的 7 家（收容 1468 名院童），到 1970 年的 27 家（收容 4012 名院童）（葉肅科、蔡漢賢主編，2002），10 年間增加了 20 家，平均每年增加 2 家。1968 年九年國民義務教育的實施，讓院童的收容年齡延長到未滿 15 歲外，院童的受教年限也相對提昇，使得育幼院超脫了消極養護安置的功能，而兼具積極教育功能（臺灣省文獻委員會，1992；王順民，2005）。在此階段，訂定了許多育幼院相關的管理辦法，將育幼院的管裡帶向制度化。相關的辦法包括：「臺灣省立育幼院扶助兒童辦法」(1963)、「獎助私立救濟院福利設施辦法」(1963)、「私立救助設施管理規則」(1964)、「公私立救濟育幼院學童升學請領公費辦法」(1969)等辦法（葉肅科、蔡漢賢主編，2002），均是專門針對育幼院院童所設置的。

1970 年代的「中華民國兒童少年發展

方案綱要」(1970)的內容包括：強化原生家庭功能、扶助貧困家庭兒童少年、提供家庭補助，使兒童少年能在原生家庭中獲得正常發展；同時，儘量縮小機構式教養，擴大領養與寄養制度，以滿足兒童少年對家庭生活的需求（丁碧雲，1975）。當時政府以提供家庭補助給貧困兒童家庭，使得機構安置不再是照顧貧困兒童的唯一選擇。1973 年通過的「兒童福利法」的內容雖然規範以不幸兒童為標的人口群，但是在兒童保護與兒童福利機構的經營管理上，仍缺乏明確的法源基礎，使得這個階段的兒童福利仍是殘補性與替代性的思維（王順民，2005）。

自 1980 年代以來，單親家庭、離婚、低收入、中低收入、兒童虐待等家庭問題數量節節高昇，造成兒童困難的處境，相較於單純的家庭貧窮問題是複雜了許多。育幼機構在提供收容對象服務內容上、組織運作或經營型態上都面臨調整的必要。1983 年的「兒童寄養辦法」、「臺灣省兒童寄養業務輔導及收費辦法」(1985)、「少年福利法」(1989)、「臺灣省少年安置辦法」(1990)、「兒童福利法」修訂版(1993)、「兒童福利專業人員資格要點」(1995)、兒童局專責單位的設立(1999)及「兒童及少年福利法」(2003)的修訂，對於兒童少年的家庭與安置照顧及育幼機構的安置照顧皆有相當程度的影響。

除上述之外，1995 年「兒童及少年性交易防制條例」通過後，臺灣地區開始設置專門收容少年的安置機構；1997 年「少年事件處理法」修正後，少年事件處遇轉

向為福利處遇。「兒童及少年福利法」(2003)、「兒童及少年性交易防制條例」(1995)及「少年事件處理法」(1997)的修訂後，少年法院裁定不宜責付法定代理人者，或少年法院裁定兒童應交付感化教育者，得將之安置於寄養家庭或安置於兒童少年機構。這些相關法令的修定，使得兒童少年在安置照顧上更具挑戰。

社會變遷帶來對家庭的衝擊，受到影響最大的是弱勢的兒童少年。在家庭失去照顧功能的狀況下，兒童少年的家外安置照顧也就可能成為不得已的選項。臺灣地區安置照顧的發展，受時代背景、社會變遷、兒童福利思維發展、相關法令等的影響。依據 2009 年兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑資料顯示，臺灣地區目前有 40 家兒童安置及教養機構與 41 家少年安置及教養機構；相較於 2006 年的評鑑資料，兒童安置機構是 44 家，少年安置機構為 36 家。由此趨勢可見，兒童安置機構在減少中，相對地，少年安置機構卻在成長中。兒童少年安置的對象也從單純的家庭變故因素、經濟困難，到受保護個案、從事性交易之虞的兒童少年及感化教育等。服務對象的多元，造成兒童安置照顧的難度也越來越高，所需要的專業服務內容、知識、技術、人力與能力都需要越來越專精。

參、家庭式兒童安置照顧

一、兒童家庭寄養之定義

家庭寄養服務屬於兒童福利之替代性服務(Kadushin, A. & J. Martin, 1988)。當兒

童原生家庭暫時無法提供適當照顧，而將兒童暫時帶離原生家庭，以提供有計畫期間的替代性家庭照顧。當家庭發生重大變故致使兒童無法獲得適當的照顧，例如：父母失業、經濟困頓、父母入獄、嚴重疾病、不適任親職、發生虐待或疏忽等狀況。家庭寄養就是將兒童暫時帶離原生家庭，由寄養父母提供替代父母的家庭照顧。

兒童安置照顧依型態可分為家庭式與機構式兩種。Triseliotis (1984)在比較機構照顧與寄養家庭對兒童的影響研究中，指出許多育幼機構對兒童成長的負面經驗。這些負面經驗包括：缺乏被關愛、缺乏建立親密關係的機會、缺乏個人化的照顧、社會給予負面評價、教養方式不一、缺乏歸屬感、缺乏安全感等等。Triseliotis (1984)進一步指出，育幼機構似乎很容易教養出一個對自己不確定，而且容易在困境中受傷害的成人。因此，長久以來，機構式照顧往往都不是兒童安置時的首選，家庭寄養常是專業人員在安排兒童家外安置時優先考慮的安置方式。

臺灣地區在 1981 年由臺灣省政府社會處委託基督教兒童基金會 (Christian Children Fund, 以下簡稱 CCF, 即現在的台灣兒童暨家庭扶助基金會之前身) 首先開始在臺北、新竹、臺中、臺南及高雄、五個家扶中心試辦兩年家庭寄養業務。試辦成效良好，臺灣省政府社會處遂於 1984 年正式委託 CCF 辦理家庭寄養服務，此為中央政府首度以契約方式委託非營利組織提供服務之創例 (兒童福利的實踐者，2010)。1993 年及 2003 年的「兒童福利法」

與「兒童及少年福利法」的修訂通過都宣示了政府保護兒童少年的責任。除了充實緊急安置處分、擴大緊急處分範圍、增加緊急處分手段及建立兒童保護責任通報制度等規定外，內政部兒童局全面性實施高風險家庭方案、金融海嘯、高失業率等社會環境因素的影響下，根據 CCF 的統計資料，2004 年起每年家庭寄養安置人數皆高達 2,500 名以上（兒童福利的實踐者，2010）。

臺灣地區兒童少年家庭寄養安置照顧幾乎由 CCF 獨占，臺灣世界展望會雖然在臺北市及原住民地區提供兒童家庭寄養安置照顧，但是其服務量不及 CCF 的十分之一。臺灣世界展望會連續三年，2007、2008 與 2009 三年在臺北市及原住民地區兒童家庭安置的數量分別是 330、325 及 293 名兒童；可見，近三年來，臺灣世界展望會的兒童家庭安置人數更呈現下降的趨勢（臺灣世界展望會年報，2011）。因此，本文討論有關國內兒童家庭寄養安置照顧將以 CCF 的資料為主要來源。

二、服務單位、服務量與個案來源

（一）服務單位與服務量

CCF 提供兒童家庭寄養服務自 1981 年的 5 個家扶中心，近三十年來增加到 22 個家扶中心，服務範圍遠到東岸的花蓮、台東，甚至於澎湖外島，都提供兒童家庭寄養服務。服務量從 1981 年的 34 名到 2009 年的 2,711 名，28 年來穩定成長了近 80 倍。從服務量的增加可以看出近 30 年

來兒童家庭寄養安置需求的持續增加，尤其是 10 年以來兒童少年人口數持續下降（內政部兒童局，2011），但是兒童少年家庭寄養的數量卻持續增加（兒童福利的實踐者，2010）。

（二）個案來源

早年需要家庭寄養安置之兒童少年多為家庭遭逢變故或家中貧困無法照顧者。近年來，保護安置的個案已遠超過家庭變故與家庭貧困的個案。保護安置個案與一般安置個案占百分比分別為 56.1% 與 43.7%，法院轉向安置者僅占 0.3%（兒童福利的實踐者，2010），可見保護安置個案已超過一般安置個案。個案來源與安置兒童年齡間的關係可能也是值得深入理解的部分。

三、家庭寄養兒童之特質

（一）年齡

寄養兒童以國小學齡兒童占最多數，近年來由於兒童保護意識提升及通報宣導逐漸產生具體成效，形成學齡前兒童受到關注，造成家庭寄養安置需求逐年上升（兒童福利的實踐者，2010）。CCF 資料顯示 6 歲以下的寄養兒童占 41.3%；6～12 歲兒童占家庭寄養兒童約四成（39.0%）；12～15 歲占 13.7%；15～18 歲占 5.1%；18 歲以上僅占不到 1%（兒童福利的實踐者，2010）。從前面數據可見，超過 8 成的家庭寄養兒童是 12 歲以下，越年長的兒童寄養在家庭裡的越少。

(二)兒童安置原因

「遭遇虐待或疏忽」是兒童家庭寄養的主因，約占四成(39.2%)；其次為「家庭經濟弱勢」占 14.2%；再其次依序為父母入獄(10.8%)、父母死亡、離家或失蹤(9.4%)、父母重病或身心障礙(7.4%)、遺棄(6.2%)、父母藥酒癮(4.0%)等等(兒童福利的實踐者，2010)。轉向輔導安置的僅占 0.4%(兒童福利的實踐者，2010)。從上面數據顯示，因「遭遇虐待或疏忽」而寄養安置的兒童已是因「家庭經濟弱勢」而遭寄養安置兒童的兩倍半以上。值得注意的是因父母入獄的百分比已超過因父母死亡、離家或失蹤的百分比。父母重病或身心障礙的無法掌握的無奈狀況僅占 7.4%，其它因素都或多或少與父母的不負責任行為有關。

(三)兒童安置的時間

大約三分之一(33.2%)的兒童安置未滿三個月，3~6 個月與 6~12 個月的各占 16.3%；1~2 年的占 15.2%；2 年以上的占 18.9%，其中 5 年以上者占 3.5%，7 年以上者占 1.3%(兒童福利的實踐者，2010)。兒童家庭寄養應是暫時性的替代照顧，兒童安置在寄養家庭超過 2 年，或甚至達 7 年之久，其原因是值得探究的。

(四)兒童結束寄養原因

兒童結束寄養原因以原生家庭重建最多占 29.6%；其次為親屬協助照顧占 17.8%；轉其他單位安置占 13.9%；再其次

為契約期滿占 10.4%及原生家庭要求提早結束占 9.7%；兒童被收養的占 5.6%(兒童福利的實踐者，2010)。換言之，親屬協助照顧、轉其他單位安置、契約期滿及原生家庭要求提早結束等四種結束原因，共計占 51.8%的寄養兒童並非因為寄養需求消失，而結束寄養；尤其是契約期滿及原生家庭要求提早結束等兩種結束原因，占 20.1%是在照顧需求仍存在，但依然結束寄養的。這五分之一的家庭寄養兒童的需求與權益似乎並未受到重視。

肆、機構式兒童少年安置照顧

臺灣地區由於法令的頒布或修訂直接或間接影響兒童少年安置機構的發展。育幼性質的安置機構與「兒童及少年性交易防制條例」(1995)通過後設置的少年安置機構在性質上與功能上都有很大的差異。因此，本小節將先討論兒童安置機構的發展，再進行少年安置機構的發展探討。

一、機構式兒童安置照顧的定義

兒童機構安置照顧是兒童福利服務的最後一道防線，屬於替代性服務(Kadushin, A. & J. Martin, 1988)。主要是在家庭發生特殊狀況，致使嚴重危害兒童安全與權益，將兒童安置於家庭以外的機構裡。機構式照顧的主要目的是提供兒童少年暫時性的替代照顧，待安置理由消失，同時家庭功能恢復到重新能夠提供照顧時，能重返原生家庭，或協助無法返家的兒童少年獨立生活。安置機構提供服務內容包括：

生活照顧、醫療保健服務、心理及行為輔導、課業輔導、家庭輔導、追蹤輔導及其他必要之服務（彭淑華，2008）。

根據 Ainsworth (1985) 指出，安置機構為一種團體式照顧的環境，其網絡主要由健康照顧、教育、社會福利及犯罪司法體系所構成，但是不同的形態皆以照顧(care)為其核心。安置機構除了其核心的照顧功能之外，依其設立時的屬性而分別具其他功能。健康照顧型安置機構強調治療(treatment)，教育型安置機構強調教導(teaching)，犯罪司法型安置機構強調控制(control)，社會福利型的安置機構則以養育(nurture)為主。

二、兒童少年安置機構的發展

1940、1950 年代的兒童福利是依附在救濟院裡，內設有育幼院用來專門收容孤苦無依的貧困兒童。換言之，在當時的時代背景下，救濟院、孤兒院、教養院及殘障機構等替代性的福利措施，成為當時臺灣地區兒童福利的發展重心（王順民，2005）。1943 年公布的「社會救濟法」就將育幼院納為救濟的設施，並明文規定以 2 至未滿 12 歲的幼年男女，做為育幼院留養的年齡界限，授予相當的教育與技能訓練（孫健忠，1995；王順民，2005）。

當時公立的育幼機構，第一個設立的是 1946 年設立的臺北育幼院；其次是 1948 年臺灣省政府社會處設立的臺中育幼院。1950 年，中國大陸災胞救濟總會（以下簡稱：救濟總會），救濟對象為中國、緬甸等地逃難來台的難民與反共義士。該會於

1953 年起補助特定育幼院，收容教養難民子女。1964 年，救濟總會通過「貧困義胞家庭補助辦法」，於 1969 年成立兒童福利中心，採取家庭式教養。並於 1971 年設立實驗托兒所、收容 3~6 歲之兒童（丁碧雲，1985；林萬億，2006）。

除此之外，1952 年，中國婦女反共抗俄聯合會的兒童救濟機構成立惠幼托兒所，其救濟對象為三軍將士在及其眷屬；又於 1955 年收容大陳島撤退軍民遺孤，成立後來之華興育幼院安置近三百位兒童。1958 年臺灣地區除了臺中、臺北、臺南 3 家公立育幼院此外，已有 CCF 所開辦的第一家私立育幼院；1960 年代，政府未再增設公立育幼院，私立育幼院卻增加到 12 所，直至 1971 年，政府才增設高雄育幼院（黃松林，2010）。至 2001 年，育幼機構有 42 所（葉肅科、蔡漢賢主編，2002；王順民，2005）；95 年評鑑時，兒童安置機構有 44 所，少年安置機構有 36 所（彭淑華，2007）；98 年評鑑時，兒童安置機構有 40 所，少年安置機構有 41 所（黃松林，2010）。

本文兒童少年安置機構資料來源，參考自「九十五年度兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑」報告（彭淑華，2007），及「九十八年度兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑」報告（黃松林，2010）。由於兩年的評鑑內容與問卷設計並不完全相同，有些主題只出現在其中一年，另一年並無結果可以比較。筆者就僅能呈現其中一年的評鑑結果。

(一)育幼機構數量與安置人數

1946 年臺灣地區出現了第一家育幼機構，安置 156 名院童。到了 1960 年有七家，收安置 1,468 名院童；1970 年有 27 家，安置 4,012 名；1980 年有 35 家，安置 3,088 名，家數增加，安置人數反而減少。到了 1990 年家數降為 25 家，安置 1,719 名院童（葉肅科、蔡漢賢主編，2002），家數與安置人數皆下降。1970 年到 1990 年間安置人數持續下降的部分原因是當時政府提供貧困家庭兒童的生活補助，使得機構安置不再是貧困兒童的為一選擇；同時，「臺灣地區家庭計畫實施辦法」（1968）及「人口政策綱領」（1969）兩項關係生育率的辦法與綱領的實施逐漸在 1970～1990 年代發揮成效，使得出生率逐漸下降，兒童人口數增加趨緩。

1980 年代以來，臺灣地區經歷快速社會變遷、家庭結構瓦解、家庭問題逐漸浮出檯面及「兒童福利法」（1993）的通過，兒童保護案件日增，兒童安置的需求也跟這增加。2000 年的育幼機構增加到 42 家，安置 2,433 名院童（葉肅科、蔡漢賢主編，2002）。根據「九十五年度兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑」報告（彭淑華，2007）資料顯示，接受評鑑的兒童安置類有 44 家，少年安置機構有 36 家；兒童少年的一般安置人數有 5,039 人，緊急庇護人數為 1,036 人。「九十八年度兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑」報告（黃松林，2010）資料顯示，接受評鑑的兒童安置類有 40 家，少年安置機構有 41 家；兒童少年的一

般安置人數有 9,105 人，緊急庇護人數為 963 人。數據顯示，一般安置數量大幅度上升。

(二)兒童安置機構的法律地位

在 40 家兒童安置機構裡，有 32(80%)家是財團法人設立的，有 5(12.5%)家是公立的，只有 3(7.5%)家是私人設立的（黃松林，2010）。資料顯示，絕大多數的兒童安置機構是民間非營利性質組織的財團法人所設置的。

(三)兒童安置機構的規模

兒童安置機構依據安置人數多寡分為四種規模。安置 25 人以下者為小型；安置在 25～49 者為中小型；安置在 50～99 人者為中大型；安置 100 人以上者為大型。根據「九十八年度兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑」報告（黃松林，2010）資料顯示，小型與中小型機構佔多數，分別是 12(30.0%)及 13(32.5%)家；中大型與大型機構分別是 11(27.5%)家與 4(10%)家。可見，超過六成的兒童安置機構是小型的或中小型的。與 95 年評鑑（彭淑華，2007）資料相比較可發現，三年來，小型與中小型兒童安置機構減少了，而中大型與大型兒童安置機構有所增長。同時，整體兒童安置機構數減少了四家。

(四)兒童安置機構安置年齡

兒童安置機構的安置年齡從嬰幼兒到少年，其差異性相當大。安置是否一定要以年齡做為標準是機構經營需考慮的。以

98 年的評鑑資料（黃松林，2010）顯示，單純只收容嬰幼兒的有 2 家；收容嬰幼兒與兒童的有 17 家；收容幼兒與少年的有 1 家；收容兒童與少年的有 34 家。從資料可見，同時收容兒童與少年的機構最多，從幼兒收容到少年的機構只有一家。由於院童年齡層越廣，照顧上所面臨的挑戰也就越大。

（五）兒童安置機構所在區域

根據 98 年的評鑑資料（黃松林，2010）顯示，北部與南部機構各 15(37.5%)家，中部、東部與離島分別有 7(17.5%)家、2(5.0%)家與 1(2.5%)家。與 95 年評鑑（彭淑華，2007）資料相較，南部、東部與離島之機構數沒改變，北部機構數顯著減少（少了三分之一），中部機構數增加了四成，其中的原因值得深入了解。

（六）兒童安置對象來源

兒童安置對象來源以縣市轉介為最多，有 39(88.6%)家；其次為自行收容有 37(84.1%)及法院轉介有 9(20.5%)家（彭淑華，2007）。由此可見，八成以上兒童安置機構接受縣市轉介或自行收容的皆佔八成以上；法院轉介者為少數。

（七）安置兒童問題類型

在安置兒童中，問題類型以「單親無力教養」為最多，有 38 所，占 86.4%；其次依序為「家遭變故」（37 所，占 84.1%）、「保護安置」（31 所，70.5%）、「父母雙亡」（22 所，50.0%）為占前四位；其他安置

兒童類型皆占 25.0%以下（彭淑華，2007）。

（八）兒童安置機構社工員人數與安置人數比

兒童機構社會工作人員與安置人數比，稱為社工比。社工比為 1 比 13 以上者有 20 家，占 50.0%，1 比 8-12 者有 14 家，佔 35.0%，1 比 8 以下者有 6 家，占 15.0%（黃松林，2010）。換言之，有一半的兒童安置機構每位社工員平均需照顧 13 位以上的院童；照顧 8 位院童以下的最少，占 15.0%。顯而易見的是每為社工員平均照顧院童數越低越能夠提供充足的照顧。

（九）兒童安置機構保育人員人數與安置人數比

兒童機構保育人員與安置人數比，稱為保育比。保育比為 1 比 15 以上者有 10 家，占 28.6%；1 比 9~15 者有 13 家，占 37.1%，1 比 9 以下者有 12 家，占 34.3%（黃松林，2010）。保育比在 1 比 15 以上者最少。兒童機構保育人員平均照顧 9 名院童以下的約占約三分之一。每位保育人員平均照顧院童人數越低越能保障照顧品質。

三、少年安置機構的發展

（一）少年安置機構數量與設置時間

少年安置機構完成立案於 1991-2000 年間的最多，有 16 家（彭淑華，2007）；2001 年以後完成立案的有 9 家。這與「兒

童及少年性交易防制條例」(1995)、「少年事件處理法」(1997)及兒童及少年福利法(2003)修正通過有關；只有1家在1951年以前立案(彭淑華, 2007)。例如：「兒童及少年性交易防制條例」(1995)通過後設立的少年緊急/短期安置機構(朱玉欣、余漢儀, 2009)；「少年事件處理法」(1997)及兒童及少年福利法(2003)修正通過後，社會福利機構附設的中途之家(李易蓁, 2005；陳玫玲、李自強, 2009)。

(二) 少年安置機構的法律地位

少年安置機構以財團法人設立的有30(72.3%)家；其次為公辦民營的有7(17.1%)家；公立的有4(9.8%)家(黃松林, 2010)。資料顯示，絕大多數的少年安置機構是民間非營利性質組織的財團法人所設置的。

(三) 少年安置機構的規模

根據「九十八年度兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑」報告(黃松林, 2010)資料顯示，小型與中小型機構佔多數，分別是28(68.3%)及8(19.5%)家；中大型與大型機構分別是1(2.4%)家與4(9.8%)家。可見，超過六成的少年安置機構是小型的；中小型的占將近五分之一。與95年評鑑(彭淑華, 2007)資料相比較可發現，三年來，小型與中小型兒童安置機構增加了，而中大型機構減少了，但是大型少年安置機構確增加了。

(四) 少年安置機構所在區域

根據98年的評鑑資料(黃松林, 2010)顯示，南部少年安置機構最多，有14(34.1%)家；其次依序為中部10(24.4%)家、北部8(19.5%)家與東部7(17.1%)家，離島有2(4.9%)家。與95年評鑑(彭淑華, 2007)資料相較，南部、中部、東部與離島少年機構數量都增加了；只有北部機構數顯著減少(少了四成)，其中的原因值得深入了解。

(五) 少年安置對象來源

少年安置對象來源以縣市轉介為最多，有34(94.4%)家；其次為法院轉介有24(66.7%)及自行收容有11(30.6%)(彭淑華, 2007)。由此可見，九成以上少年安置機構接受縣市轉介；大約三分之二的少年機構接受法院轉介；自行收容的少於三分之一。

(六) 安置少年問題類型

少年安置機構安置的問題類型以「保護安置」之機構數為最多，有29(80.6%)所，其次依序為「法院轉介」有22(61.1%)所、「性交易」有19(52.8%)所、「單親無力教養」有17(47.2%)所、「家遭變故」有13(36.1%)所、「父母雙亡」有10(27.8%)所、及「其他」(各8所, 占22.2%)、「未成年懷孕」(5所, 13.9%)(彭淑華, 2007)。由前列數據顯示，少年安置機構所安置的少年問題多元，其中「法院轉介」、「性交易」、「偏差行為」及「未成年懷孕」是與少年之偏差行為有所關連，也可看出與「兒童及少年性交易防制條例」(1995)及「少

年事件處理法」(1997)修正通過直接有關。

(七)少年安置機構社工員人數與安置人數比

少年安置機構社工員人數與安置人數比為社工比。社工比為 1 比 8~13 人的機構最多，有 24(58.5%)家；其次為 1 比 13 人以上的機構，有 9(22.0%)家及 1 比 8 人以下的 8(19.5%)家（黃松林，2010）。少年安置機構所安置的少年問題多元將形成社會工作人員更大的挑戰，充足的專業人力才能提高服務的專業品質。

(八)少年安置機構保育人員人數與安置人數比

少年安置機構所需要的保育人員可能較兒童安置機構少。少年安置機構保育人員人數與安置人數比，稱為保育比。根據黃松林(2010)的 98 年評鑑報告，只有八家設有保育人員，其他少年安置機構皆未設保育人員。保育比為 1 比 15 以上者，有 5(62.5%)家；保育比在 1 比 9 以下者有 3(37.5%)家。在 41 所少年安置機構中大約只有五分之一設有保育人員，此與每個兒童安置機構都設有保育人員相比有很大差異。

伍、兒童少年安置照顧未來展望

從前面臺灣地區兒童少年安置照顧的歷史發展到現況的了解，有助於提出對未來的展望。撰寫本文的原因，一方面是正值建國百年這個值得紀念的年度，另一方

面是自 1940、1950 年代以來，臺灣地區兒童安置照顧也經歷了五、六十年，時間上也是一個里程碑，也是個回顧過去，展望未來的好時機。

雖然許多國家 18 歲以下的未成年人都稱之為兒童，但是國人不管在一般習慣或學術上都仍認為兒童與少年是不同的。從成長需求而言，兒童與少年的成長任務是大不相同，因此，當家庭無法承擔兒童少年的照顧需求時，政府站在保護國家未來主人翁的立場，責無旁貸的需要提供安置照顧服務。本文最後分別從家庭式與機構式安置照顧服務上，政府與民間繼續努力的可能方向。

一、在家庭式兒童安置照顧方面

(一)兒童家庭寄養的決策需立基於兒童短、中與長程的發展需求

臺灣地區雖然存在「兒童寄養辦法」(1983)及「臺灣省兒童寄養業務輔導及收費辦法」(1985)，但是其內容多為有關寄養父母的年齡、教育程度、健康檢核、居住空間、照顧兒童數及兒童照顧年限等等的標準、收費標準、照顧輔導內容及業務輔導等等。基本上，諸多條文多為技術上方便業務運作、監督、管理所設計或訂定的相關辦法與條文。

家庭寄養本應是兒童因家庭變故或特殊因素所產生的暫時性的替代性服務。雖然「家庭寄養辦法」中規定，寄養期間原則為一年，視需要可延長一年。但是事實上，根據兒童福利的實踐者(2010)，家庭

寄養期間在 2 年以上的占 18.9%，其中 5 年以上者占 3.5%，7 年以上者也占 1.3%。換言之，大約有五分之二的寄養兒童是未能在 2 年內返回原生家庭的。寄養兒童未能返家，其原因是甚麼呢？是家庭功能未能在 2 年間修補？社工員如何正確做寄養安置期間的評估呢？若社工員進行寄養評估時就清楚明白寄養兒童的原生家庭不可能在兩年內家庭功能就能恢復到有能力照顧寄養兒童，這時候，社工員是否應做出兒童長期穩定接受照顧的計畫呢？例如：一對煙毒犯夫婦，同時因販毒與吸食毒品而入監至少服刑五年以上，年僅兩歲的幼子是繼續成為寄養兒童？還是應考慮出養？或其他照顧安排？讓兒童有長期穩定的照顧呢？目前現行的家庭寄養辦法中並未賦予社工員需負起維護兒童最佳利益的責任，其他兒童福利相關法令亦未有任何類似的規範？政府對於保護兒童權益是否應扮演更積極的角色？筆者認為政府應該在相關法令上有更明確的宣示。

(二) 進行家庭寄養服務實務相關研究

國內的兒童家庭寄養服務，除了世界展望會極小規模的在臺北市與原住民社區進行外，臺灣地區其他地方皆由 CCF 負責承辦。這樣的優勢是機構本身能夠累積許多經驗，各地的家扶中心也能在專業上相互支持與協助；可能的劣勢是較難有專業上客觀的評估。也因此，在專業技術上就可能難有進步或真實看到自己可能還有改善空間。例如：進行社工員在返家準備上的成效評估、原生父母親職功能提昇的評

估、寄養兒童在寄養家庭間轉換的研究... 等等。這些實務研究的結果均能運用於提升寄養家庭社工員的專業能力、提昇家庭寄養的成效、維護寄養兒童的權益、達到儘早能讓寄養兒童返家的目的。

(三) 建立寄養父母分級制度，並能精確配對安置

由於寄養兒童年齡分佈廣，同時，寄養原因多元，寄養兒童問題多重，使得寄養父母在生活照顧之外，常常還需要具備基礎的輔導知識與技巧。雖然寄養兒童的心理問題能夠藉由外聘的諮商師來提供協助，但是與寄養兒童每天相處在一起的寄養父母卻是解決問題的第一線或是有助於預防問題的惡化的重要角色。

寄養父母若能分級，寄養社工員在評估之後，才能依據寄養兒童的照顧需求做最正確的配對安置。一方面，能讓寄養兒童被安置在適當的寄養家庭中；另一方面，寄養家庭在安置之初就很清楚知道被安置兒童的照顧需求，減少磨合的時間。寄養社工員專業能力與寄養家庭照顧能力的提昇都是維護寄養兒童的權益。寄養分級之後，不同級應提供不同的照顧費用水準，使寄養照顧朝向更專業化的照顧邁進。

二、在機構式兒童少年安置照顧方面

由於兒童與少年階段的發展任務不同，兒童安置機構也不同于少年安置機構，因此，分為兩部分來討論。

(一) 兒童安置機構部分

臺灣地區兒童安置機構自 1960 年的 7 所、1970 年的 27 所、1980 年的 35 所、1990 年的 25 所、2000 年的 42 所，到 2010 年的 40 所，其間經歷消長。兒童安置機構數量的增減固然是值得關切，但是機構安置兒童的年齡分配廣、安置原因複雜、原生家庭功能恢復困難等等因素，都影響兒童安置機構的經營難度。筆者以 95 年評鑑與 98 年評鑑資料及對兒童安置機構的了解，提出以兒童為中心的可能發展方向供政府決策、監督與輔導的參考。同時，提供兒童安置機構經營與管理的參考。

1. 政府依據區域兒童機構安置需求，輔導設置或協助轉型

機構都需考慮營運，從兒童安置機構 95~98 年間在臺灣區域間的消長，不難想像營運一定是重要考量之一。兒童在不得已的狀況下，需要被安置在機構，「能夠返家」更是兒童心中共同的願望。但是，要達成兒童返家的願望，並不簡單，他需要運用安置機構內、外的資源及兒童原生家庭的共同努力。安置機構社工的執行兒童返家計劃、居間密切穿梭，提供專業服務，才能使兒童返家。

由於機構需密切與兒童原生家庭聯繫與接觸，兒童應盡可能安置在原生家庭所在的區域，以方便機構提供原生家庭專業的社會工作處遇，協助安置兒童及早返家。同時，也方便安置兒童在安置期間返家及家人的來院探視與親情的維繫。臺灣地區北、中、南、東與離島地區的兒童安置資源是否平均？是否能夠滿足區域內兒童安置的需求？這是政府部門需要通盤了

解的。

2. 加強單親家庭經濟獨立的協助與輔導服務

在安置兒童中，問題類型以「單親無力教養」與「家遭變故」占最多數，尤其是「單親無力教養」是第一位。單親需獨力養家，經濟壓力不可謂不大。若家庭環境對兒童的正面價值被肯定，政府在提供單親家庭服務上可能需特別關注單親家庭的經濟問題，以使兒童不需因為家庭經濟問題而離開單親的家庭環境。現有對單親家庭的經濟輔導與協助的措施，還有再加強的地方，以降低單親兒童因為經濟因素遭安置的可能。

3. 加強親職教育宣導及落實強制性親職教育的實施

在安置兒童中，問題類型為「保護安置」占第三位，也就是兒童父母因虐待或疏忽兒童，因違反「兒童及少年福利法」，致使兒童需被安置。對於施虐或疏忽的父母，安置機構社工應與安置兒童在縣市政府的主責社工密切聯繫，以了解強制性親職教育的執行狀況。安置機構社工需加強親情的聯繫、鼓勵施虐父母能到機構探視，並觀察探視時的親子互動狀況，以做為安置兒童是否能返家的重要參考。

4. 提供長期照顧安排的選擇機會

機構安置兒童中，因為「父母雙亡」被安置的占第四位。「父母雙亡」意味著安置兒童不可能返回原生家庭。正因如此，從兒童福利的觀點，更應及早尋求穩定的照顧安排。若肯定家庭生活環境是重要的兒童福利價值，尋求親屬寄養或領養就相

對是長期的與穩定的家庭照顧安排。對於這類型的安置兒童，安置機構社工員需與委託安置的社工員共同努力，以協助安置兒童尋得長期穩定的照顧。

5. 充實兒童安置機構的心理諮商與輔導服務

安置機構中的兒童多經歷不幸的家庭變故，他們無法與一般兒童一樣享有家庭的溫暖和愛。不論是物質上的匱乏或精神上的欠缺，都強烈影響兒童的心理成長。安置機構雖能提供物質上的溫飽，但畢竟不同於家庭，因此，安置兒童心理上需要專業的諮商與輔導，以確保安置兒童心理能正常發展。筆者在此強調：並不是安置兒童出現問題時，才需要專業的協助，而是，機構在平時就需要提供這部分的專業服務。

6. 加強安置機構內外的專業合作

兒童安置在機構，安置機構需負起結合機構內部與機構外部專業人員，形成專業團隊，共同提昇安置兒童在機構內部與機構外部的適應。在安置兒童問題越來越複雜的狀況下，安置機構社工員需負起前項責任。這個專業團隊的專業人員可能包括：學校輔導老師、導師、保育人員、心理師、諮商師、兒少精神科醫師、社工員、行政人員等等(翁毓秀、曾麗吟譯，2009)；視安置兒童狀況可能有不同的組合。

(二) 少年安置機構部分

臺灣地區少年安置機構大量增加是在「兒童及少年性交易防制條例」(1995)、「少年事件處理法」(1997)及兒童及少年

福利法(2003)修正通過以後。

面對少年安置原因與需求的多元與安置機構類型的多樣，筆者提出以下針對少年安置機構照顧服務的建議，以提供政府決策、監督與輔導及機構提供更能滿足少年安置照顧需求服務的參考。

1. 評估區域少年機構安置需求，輔導設置或公辦民營

目前少年安置機構有 41 家(黃松林，2010)，與 95 年評鑑資料相比，多了 5 家；南部(14)、中部(10)、東部(7)與離島(2)之少年機構數量都增加了；只有北部機構數顯著減少(少了四成)。北部減少的原因是因為需求降低？成本太高？經營不易？其原因尚且不明。顯然少年安置機構的設置是與相關法令的通過有關，政府需要進行少年安置機構需求評估，才能夠滿足法令實施的需要。

2. 輔導少年安置機構發展安置特色

少年安置以「保護安置」與「法院轉介」為最大宗，可以在區域內規畫或輔導少年安置機構走向專精化。因為少年安置機構多是小型或中小型，若安置對象多樣，增加複雜度與困難度。政府以區域為範圍，在區域範圍內規畫與輔導專精的少年安置機構，使得各類少年安置需求都能在區域裡獲得滿足。

3. 加強少年安置機構間的橫向聯繫

少年安置機構間橫向聯繫，形成夥伴的合作關係是很重要的。「保護安置」的少年有可能會成為「法院轉介」的少年。加強橫向聯繫不僅對安置機構在經營管理上有幫助，更能提昇機構服務少年的專業能

力。

4. 加強學校與少年安置機構間的合作

很多少年在安置前都在就學中，結束安置後也還需要回學校。因此，與學校體系保持合作的夥伴關係，才能夠減少學校與安置機構間的摩擦，避免少年再次感到被拋棄。

5. 提供「保護安置」少年適切輔導服務內容

少年安置機構安置的少年問題類型以「保護安置」之機構數為最多。少年階段身心皆未成熟，而「保護安置」少年多為中輟、逃學、逃家之虞犯少年。這類少年通常對讀書、上學沒有興趣，但是也不是作惡多端或行為嚴重偏差的少年。因此，對這類少年的輔導需著重在隔離偏差環境、引導發掘少年學習興趣、生涯規畫或協助做就業準備等。適切地輔導「保護安置」少年能夠預防將來成為「法院轉介」少年。

6. 配合少年觀護制度，輔導「法院轉介」少年

接受「法院轉介」安置少年的機構數，僅次於接受「保護安置」少年的機構。「法院轉介」少年為輕微違法少年。針對這類少年輔導重點應在配合少年觀護系統，以改變其違法行為，並預防違法行為惡化。至於「性交易」的案件與警方掃蕩有關，因此，這類案件數量並不穩定。

7. 積極培養少年自立生活能力

少年很快就將進入成人階段，對於很多少年而言，獨立生活可能比返回破碎又問題複雜多重的原生家庭要容易。因此，少年安置機構除了提供照顧、教養、輔導與矯治的功能之外，需積極培養少年自立生活能力，諸如：日常生活自理、金錢管理、衛生習慣、打工、學業、習得一技之長、採購、租屋等等能力，以做為離開機構後自立生活的準備。

8. 落實法治教育

少年安置機構的部分少年是違法或有違法之虞的少年，他們可能在不知違法的狀況下違法。因此，如何藉由安置的機會，以生活化、活潑化的方式提供與少年相關的法律常識。進行的方式可以採取小團體、影片賞析、案例討論等等，互動式的方式來進行，以提昇成效。

陸、結語

兒童少年遭家庭變故需要接受家外安置已是不幸，身為兒童少年安置機構的工作者對於兒童福利的最後一道防線，一定要好好守住，以提供良好的專業服務品質，來維護兒童生活的權益。在此我們共勉之。

（本文作者翁毓秀現為靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系副教授）

參考文獻

- 丁碧雲編著(1975)。兒童福利通論。臺北：正中書局。
- 王順民(2005)。育幼院機構照顧服務的一般考察－從過去、現在到未來，兒童及少年福利期刊，8，81-100。
- 台灣兒童暨家庭扶助基金會(2010)。家扶服務介紹，兒童福利的實踐者－家扶基金會 60 年行腳，156-166。臺中：台灣兒童暨家庭扶助基金會。
- 朱玉欣、余漢儀(2009)。少年緊急／短期安置機構之處遇議題：以展望家園為例，兒童及少年福利期刊，16，107-122。
- 李易秦(2005)。強制安置機構團體工作策略之行動研究－以觸法少年中途之家為例，兒童及少年福利期刊，9，213-230。
- 林勝義(1986)。兒童福利行政。臺北：五南圖書。
- 林萬億(2006)。臺灣的社會福利。臺北：五南圖書。
- 孫健忠(1995)。臺灣地區社會救助政策發展之研究。臺北：時英出版社。
- 翁毓秀、曾麗吟譯(2009)。安置照顧的協同合作。洪葉文化。
- 陳玫玲、李自強(2009)。安置輔導少年重返家庭與資源連結之探討，社區發展季刊，126，381-393。
- 黃松林(2010)。九十八年度兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑總報告。臺中：內政部兒童局。
- 彭淑華(2007)。九十五年度兒童及少年安置及教養機構聯合評鑑總報告。臺中：內政部兒童局。
- 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，2-12。
- 葉肅科、蔡漢賢(2002)。五十年來的兒童福利。中華社會行政學會。
- Ainsworth, F. (1985). Residential programmes for children and youth: An exercise in re-framing. *British Journal of Social Work*, 15: 145-154.
- Kadushin, A. & J. Martin (1988). *Child Welfare Services*. New York: Macmillan Co., Inc.
- Triseliotis, (1984)