

## 第一章 研究主旨

### 第一節 研究緣起

兒童福利<sup>1</sup>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四百年之殺嬰（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。其二為四至十三世紀之遺棄（abandonment）階段，兒童被賣為奴，或甚至被害行乞（周震歐主編，1995；彭淑華，2004a）。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。

而就當代兒童福利的演進來看，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，並認為目前已朝向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執行，而尊重兒童之權利與自由觀亦相繼被倡導（彭淑華，1995、2004b）。

聯合國於1989年通過施行「兒童權利公約」（U. N. Convention on the Rights of the Child），在該公約中除倡導各會員國應尊重並施行保護兒童各項權利與自由的作法外，並開宗明義指出，「確信家庭為社會之基本團體，是所有成員特別是兒童成長與福祉之自然環境，故應獲得必要之保護與協助，才能使其在社區中充分擔當其責任。」「承認兒童應在家庭環境中，在幸福、愛情以及瞭解之氣氛中成長，才能使其人格得到充分和諧之發展。」（內政部兒童局網站，2005/10/11）上述內容除強調以兒童為核心的權利維護與倡導外，亦肯定並支持家庭於兒童成長發展中之重要角色。

因此，目前有關兒童福祉的探討有兩大層面，一方面強調兒童之權益與福祉，

---

<sup>1</sup>由於西方文獻在論及兒童（child）時，年齡之定義與我國分類不同，依聯合國「兒童權利公約」第一條規定，「兒童」係指未滿18歲以下之人（彭淑華，2004a），故在論述相關文獻或制度演進時，忠於作者原文或西方習慣用語採用「兒童」，但相關文獻中「兒童」之定義即包含國內習用之「兒童」（未滿12歲者）及「少年」（12歲至未滿18歲者）群體。

另一方面則將兒童保障議題置於家庭脈絡中探討，至於受虐兒童或目睹家庭暴力兒童的保護議題亦遵循現有以家庭為服務單位之發展主軸。

以美國為例，1974 年的「兒童虐待防治法案」(Child Abuse Prevention and Treatment Act)以及 1980 年的「收養協助與兒童福利法案」(Adoption Assistance and Child Welfare Act)確立了美國對於兒童保護的重視與具體作法。依據「收養協助與兒童福利法案」，政府提供四種方案：緊急反應方案(Emergency Response Program)、家庭維護方案(Family Maintenance Program)、家庭重整方案(Family Reunification Program)、及永久安置方案(Permanent Placement Program)。然而，家外安置比例的增加、缺乏對家庭的支持、照顧成本增加及兒童最佳利益之省思等議題，促使美國於 1993 年訂定「家庭維繫及家庭支持法案」(The Family Preservation and Family Support Act)，進一步闡釋家庭納入兒童保護體系的重要性。在該法中，強調以家庭為中心(family-centered)，而非兒童為中心(child-centered)的服務，著重家庭的優勢、家庭參與及支持家庭等觀點與服務方案的發展(江玉龍，1995)，而美國亦在 1980、1990 年代，陸續推動與家庭服務有關之服務方案，這些方案的名稱包括以家庭為基礎的服務(family-based services)、以家庭為核心的服務(family-centered services)、以家為基礎的服務(home-based services)、及密集性家庭預防服務(intensive family prevention services)等(Fraser et al, 1991)，無論名稱為何，以家庭為核心之兒童保護工作已成為兒童保護工作之重點。而依據兒童是否家外安置而區分採用之「家庭維繫」(family preservation)及「家庭重整」(family reunification)也成為目前兒童保護家庭處遇之二大服務模式。

至於在台灣的發展經驗，1993 年「兒童福利法」修正通過，對於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，開啓台灣地區制度化回應兒童保護工作的開端。江玉龍(1995：81)即指出，1993 年修正之「兒童福利法」中有關兒童保護的部分主要參照美國 1974 年「兒童虐待防治法案」(Child Abuse Prevention and Treatment Act)以及 1980 年「收養協助與兒童福利法案」(Adoption Assistance and Child Welfare Act)而訂定，顯見我國兒童保護工作的運作其實受到國外，特別是美國經驗的影響。

1995 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。1998 年，「家庭暴力防治法」亦擴及受虐待兒童之保護。1999 年 11 月 20 日兒童局正式成立，成為台灣地區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。同年，從事兒童福利服務工作之民間團體，亦以「家庭保存」概念<sup>2</sup>，實驗性方式推行家庭服務方案（張縉鏐，2004）。2001 年，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。另外，有關「家庭維繫」服務的理念亦開始進入實務領域，提供未被安置的兒少保護個案之家庭服務。

2002 年，內政部兒童局開始訂定「受虐兒童家庭維繫及家庭重整服務實施計畫」，結合政府與民間力量，全力積極推動「受虐兒童家庭維繫及家庭重整服務」，以協助家庭恢復或增強其家庭功能。

2003 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 2003 年 5 月 28 日公佈施行。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。根據該法第四十三條規定，「兒童及少年有第三十條或第三十六條第一項各款情事，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及少年家庭處遇計畫。」自此，「家庭處遇計畫」就成為從事兒童少年保護服務工作之核心服務。

因應「兒童及少年福利法」通過及家庭處遇服務計畫之法制化，內政部兒童局亦自 92 年度將家庭處遇計畫列為兒童及少年重點補助項目，92 年度至 93 年度共補助 31 案，約四萬餘人受益，補助金額達一千六百餘萬元。94 年度，家庭處遇計畫經費擴充至 2,500 萬元，95 年度則編列 3,600 萬元預算辦理，顯見家庭處遇計畫已成為兒童及少年保護工作中之重要服務措施。

由家庭保存、家庭維繫暨家庭重整、至家庭處遇服務，名稱雖有不同，但以家庭為核心之兒童及少年保護工作之服務本質是相同的，而當家庭處遇服務已有正式法源基礎，政府部門相關資源投入，以及民間資源亦加入兒童及少年保護工作團隊之際，究竟家庭處遇服務實施現況為何？是有待加以檢視。財團法人兒童暨家庭扶助基金會 94 年度接受內政部兒童局補助，並由研究者擔任召集人，實際針對台灣地區十個縣市<sup>3</sup>進行家庭處遇計畫服務方案之評估（評估指標詳如附件

<sup>2</sup> 「家庭保存」（family preservation）名稱即目前國內通用之「家庭維繫」。

<sup>3</sup> 十個縣市分別為台北縣政府、宜蘭縣政府、苗栗縣政府、南投縣政府、台南縣政府、高雄縣政府、新竹市政府、台中市政府、台北市政府及高雄市政府。

一)，在初步的訪視評估中，研究者發現目前各單位執行兒童及少年家庭處遇服務方案呈現的問題包括（一）認知層面，如家庭處遇服務方案之概念及作法莫衷一是；（二）執行層面，如人力、財力及相關資源有限，跨專業或跨部門之聯繫整合有待建立等；（三）成效層面，如評估指標與評估方式缺乏等，均有待積極克服。而這其中，對於家庭處遇服務計畫的概念不一因而導致實際作法的差異，甚至影響到服務成效的展現更值得重視。

上述問題牽涉到實務工作者對於家庭處遇服務自認知、執行到評估一連串有待正視的議題，究竟發展自國外的家庭維繫與家庭重整服務，或是以家庭為基礎之兒童少年保護工作之實施為何？落實到台灣本土之服務現況及適用於本土環境之家庭處遇服務計畫應為何？這些相關卻實際的議題是有待檢視與釐清的。因此，希冀透過本研究之提出，能釐清上述議題，並提出符合國內實務需求之兒童及少年保護個案家庭處遇服務模式及具體實施策略。

## 第二節 研究目的

綜上所述，台灣的兒童及少年保護工作受到美國的影響甚大，有關家庭處遇服務計畫中之家庭維繫與家庭重整服務模式亦依循美國有關兒童保護工作之理念與方向，但由於國情及資源投入之差異，我國在推動家庭處遇服務計畫之概念、執行與評估層面是有待釐清。因此，本研究之研究目的擬如下：

- 一、瞭解國外（主要是美國）兒童及少年保護個案家庭處遇理論基礎及服務模式。
- 二、瞭解與分析國內兒童及少年福利個案家庭處遇服務推動現況。
- 三、藉由國內外兒童及少年保護個案家庭處遇服務推動之探討，以提出適合我國實務需求之兒童及少年保護個案家庭處遇服務模式，進而提出相關具體實施策略供政策面、行政面、實務面向之參考。