

## 糾 正 案 文

- 壹、被糾正機關：行政院、教育部、衛生福利部、內政部。
- 貳、案由：行政院為國家最高行政機關，卻長期以來未能落實兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭之責任，且對民國93年間通過之家庭政策，欠缺管考機制，又遲未督促所屬整合建立家庭支持中心，致該政策有名無實，服務資源分散；復單親及隔代教養家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，惟教育部及原主管社政業務之內政部卻對是類家庭之協助不足；另內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以掌握家庭變遷脈動及衝擊，致無法評核各項家庭服務能否滿足弱勢家庭之需求，更無法有效掌握目標家庭，均核有疏失，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

溫暖穩定的家是每個人的「避風港」，一個安全的庇護所，其可滿足人的生理、心理需要，並建立基本價值觀與社會規範。由於家庭具有生育子女、經濟（提供家庭成員所需食衣住行的經濟資源，免於因經濟困窘而影響家庭成員潛能發展，並維持合乎尊嚴之基本生活）、保護及照顧（使兒童少年、老人及病人獲得所需之照護，並協助其發展潛能）、教育子女（一個人人格的成長過程深受幼時家庭成員之影響【如祖父母、父母、兄弟姐妹等】，其語言發展、文化模式、價值觀念等之初步訓練及形塑皆始自於家庭）、關懷支持（家庭提供情感慰藉及支持，使家庭成員能享受正向的關係並獲得安全感、歸屬感；而在一個充滿愛與安全的環境下成長及生活，無論在外受

到多少的委曲及挫折，家中的父母、子女、親戚、夫妻皆是重要感情的支持來源）等功能，這些功能係為讓家庭成員能夠健康成長及生活，是當家庭功能無法正常運作發揮時，相關社會問題將因應而生，如少年犯罪、家庭性侵害、家庭暴力、未婚生子、自殺等；因此，和樂美滿的家庭，乃是社會安定發展的重要基石，促進家庭功能不只是個人之事，更是政府及社會之責任。西元1989年12月9日聯合國宣布1994年為「國際家庭年」（International Year of the Family，簡稱IYF），以「家庭：變遷世界中的資源與責任」（Family：resources and responsibilities in a changing world）為1994年國際家庭年之主題，並從1994年起每年5月15日為「國際家庭日」，揭示人們以生命及愛心建立溫暖之家庭，嗣後每年5月15日國際家庭日，聯合國皆訂有特別關注之家庭議題為主題，用以倡導世界各國對該議題之重視。顯見世界各國皆已認知家庭是國家穩定發展之基礎，家庭功能健全與否，將具體反映出國家社會之競爭力。

再以我國之法律及政策來看，從兩人權公約、我國大法官會議相關解釋、社會福利政策綱領、人口政策綱領、家庭政策等，均已明確揭示家庭為社會之自然基本團體單位，應受到社會及國家之保護，政府除應支持家庭發揮生教養衛功能外，亦應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質，促進家庭功能，並以福利服務提升家庭生活品質。足見家庭功能是否維持及運作良好，牽動整個社會安定，倘家庭遭逢變故導致功能弱化，即易衍生許多與家庭有關的社會問題；因此，國家應盡力支持家庭，積極提供適當之保護及協助，使家庭能夠發揮應有之各項功能。

然而，近年來我國隨著社會改變，家庭型態已轉變為核心家庭或小家庭，同時頂客族家庭、單親家庭、隔

代教養家庭與新移民家庭逐漸增加，致家庭型態日趨多元化。在家庭型態的變遷及多元化之下，家庭功能日趨弱化，例如我國家庭型態漸轉為核心家庭或小家庭，家庭人口組成規模縮小，保護及照顧幼兒及老人之功能降低。再以兒童虐待問題為例，我國在少子女化變遷趨勢之下，兒童少年人數逐年降低，但受虐人數卻不減反增，父母「缺乏親職教育」及「婚姻失調」為最主要施虐原因，亦可見家庭在情感與支持功能之弱化。又，我國貧富分配不均逐漸擴大，加上家庭成員減少，使得失業與低所得階層家庭在經濟功能上更加不足及弱勢。凡此俱見家庭結構的改變，使得家庭在經濟、教育、扶養、照顧，以及滿足成員需求之能量，確實逐漸下降，導致與家庭有關的社會問題層出不窮，如少年犯罪、婚姻暴力、兒童虐待、精神疾病、學童中輟等，此凸顯政府已到不得不嚴正面對及檢討目前家庭相關政策及預防作為之關鍵時刻。

本院前調查案件時發現，政府為解決民國（下同）70~80年間臺灣地區垃圾產量日益增加而原有垃圾掩埋方式已無法有效解決垃圾處理之問題，自80年起開始推動「一縣市一焚化爐」之興建政策，以妥善處理垃圾危機，避免造成環境衛生問題，進而影響民眾之生活及健康；惟因嗣後政府推動垃圾減量及資源回收之成效顯著，致原預計興建焚化廠36座，修正為24座，可見透過源頭的垃圾減量，即可毋須大肆興建焚化廠，而少蓋一座焚化廠，即可減少約數十億之興建費用<sup>1</sup>，以及後續營運維管等成本之耗費；況且即使在焚化廠興建數量減少之

---

<sup>1</sup> 以基隆市天外天垃圾資源回收（焚化）廠（興建面積約3.4公頃，焚化爐數為2爐，設計處理量為600【公噸/日】）為例，興建主體之經費即達22億9,980萬元；再以臺北市北投垃圾焚化廠（興建面積10.64公頃，焚化爐數為4爐，設計處理量為1,800【公噸/日】）為例，興建主體之經費為63億1,852萬餘元（資料來源：行政院環境保護署網站，網址：<http://www.epa.gov.tw/chartshow.aspx?busin=332&art=2010120117110874&path=14346>）。

下，各地焚化廠可處理之垃圾量仍大於垃圾產出量。由此可見，前端預防工作得宜，即可降低後端補救所須付出之高額成本，此謂預防重於治療之最佳寫照。換言之，倘政府在兒童保護體系上從前端加強預防工作，支持及強化家庭妥善照顧孩童之能力，即可避免兒童虐待事件之發生，否則再如何增加第三級保護社工人力，也無法因應與日遽增的兒虐案件，甚至必須耗費更多的人力、資源及時間，進行兒童安置、輔導及家庭重組等工作。故為深入瞭解政府有無從預防層面，針對家庭投入適當之資源及人力且提供必要支持與協助，以強化並健全家庭應有之功能，進而減少或降低與家庭有關之社會問題發生，落實兩人權公約及相關政策賦予國家應支持家庭、促進家庭功能之責任？本院爰立本案進行調查。

本案先於101年3月7日請臺北市政府、新北市政府、桃園縣政府、臺中市政府；3月19日請行政院、內政部<sup>2</sup>；10月1日請行政院研究發展考核委員會、內政部、教育部、財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會(以下簡稱兒童福利聯盟)、財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會、臺灣世界展望會，就本案到院進行簡報。復於101年4月3日、9日及12日辦理三場諮詢會議，邀請立法院王委員育敏、社團法人臺灣社會福利總盟白理事長秀雄、臺灣大學社會工作學系沈教授瓊桃、國立臺灣大學社會工作學系林教授萬億、嘉義大學輔導與諮商學系林教授淑玲、嘉義大學輔導與諮商學系高教授淑清、暨南大學社會政策與社會工作學系許教授雅惠、臺北大學社會學系張教授清富、師範大學彭教授淑華、東海大學社會學研究所

---

<sup>2</sup> 內政部原主管社政業務單位及前行政院衛生署已於102年7月23日改制為衛生福利部，惟本案調查期間，內政部社政業務單位尚未完成改制，皆以內政部函覆相關資料，且本案相關問題及行政作為均發生於內政部主管時期，故本案仍以改制前之內政部原主管社政業務單位、前內政部兒童局表述。

彭教授懷真、臺灣大學社會工作學系鄭教授麗珍<sup>3</sup>等專家學者，提供專業諮詢意見。

完成諮詢後，本案函請行政院、行政院主計總處、行政院原住民族委員會、行政院勞工委員會、內政部、教育部、前行政院衛生署（已於102年7月23日改制為衛生福利部）提供統計數據、書面說明及卷證資料；再分別於101年7月31日、8月10日、8月13日、8月17日、8月20日、8月24日、8月27日、9月3日、10月12日、10月17日、10月24日、10月31日、12月27日、102年4月8日實地訪查屏東縣、新竹縣、新竹市、宜蘭縣、金門縣、新竹市、基隆市、臺中市、苗栗縣、高雄市、南投縣、花蓮縣、澎湖縣、臺南市等地方政府辦理家庭相關政策之實際情形。

在完成一系列之調卷工作及實地訪查後，本案於102年5月8日詢問行政院、內政部及教育部，出席人員包括：行政院陳前政務委員士魁（現任行政院僑務委員會委員長）、行政院蘇參事兼處長永富、劉參事兼處長奕權；內政部蕭政務次長家淇率該部內政部移民署張副署長琪、前社會司陳副司長素春（現任衛生福利部社會及家庭署副署長）、前兒童局陳主任秘書坤皇（現任衛生福利部社會及家庭署主任秘書）等人；教育部黃政務次長碧端率終身教育司羅前司長清水（現任教育部青年發展署署長）等人。案經調查竣事，茲將行政院、教育部、衛生福利部、內政部所涉違失，臚列如次：

- 一、隨著經濟、人口結構、社會變遷，家庭功能漸趨弱化，惟行政院為國家最高行政機關，卻長期以來未能積極督促及整合各相關部會從預防層面針對家庭提供適當之保護與協助，顯違背兩人權公約及我國相關政

---

<sup>3</sup> 專家學者之順序係按姓氏筆畫排列。

策綱領所揭示國家應支持家庭、促進家庭功能之責任，致使與家庭相關的社會問題日趨嚴重，實有怠忽。

(一)依憲法第53條之規定，行政院為國家最高行政機關，指揮監督所屬機關，是以，行政院對其所屬政府機關之施政作為，負有督導管考之責。

(二)國際兩人權公約、我國大法官會議解釋及相關政策綱領皆明確揭示，家庭為社會組成的基本單元及重要基礎，政府應盡力支持家庭，積極提供適當之保護及協助，以使家庭能夠發揮應有之各項功能：

1、按「經濟社會文化權利國際公約」第10條規定，家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視；兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。復按「公民與政治權利國際公約」第23條第1款亦揭示：家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。我國於98年4月22日公布並自98年12月10日施行之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」故前揭公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約之相關規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。

2、我國大法官會議相關解釋，婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障(參照大法官釋字第362號、第552號、554號等解釋)。

3、93年2月13日行政院修正核定之「社會福利政策綱領」，揭示政府除應支持家庭發揮生教養衛功

能外，亦應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質，並以福利服務提升家庭生活品質。100年1月9日行政院再次修正之「社會福利政策綱領」，更進一步強調政府應為不同性傾向、群族、婚姻關係所構成的家庭型態營造友善包容的社會環境，以各項福利服務提升家庭生活品質。

- 4、93年10月18日行政院通過家庭政策，該政策所揭示之目標即：國家與社會應認知家庭在變遷中，已無法退回到傳統農業社會的家庭規模、組成與功能展現；同時，也深信家庭的穩定，仍是國家與社會穩定與發展最堅實的基礎；而家庭所面對的問題與需求，亟需國家與社會給予協助。
- 5、95年6月14日行政院修正核定我國人口政策綱領，其基本理念之一即政府應實施人口教育，培養尊重生命情操，促進家庭功能，營造有利生育、養育之環境，推動嬰幼兒照顧及保護責任。100年12月7日行政院再次修正核定我國人口政策綱領，同樣也強調政府應維繫家庭功能之基本理念，其政策內涵也指出政府應「協助打造幸福婚姻，促進家庭與社區功能，降低離婚率與家庭危機」。

(三)根據相關統計資料顯示，近年我國社會、經濟、人口結構變遷，家庭受到之影響至為深遠，家庭型態逐漸多元，家庭各項功能日趨弱化，使家庭面臨更為嚴峻之挑戰，茲例舉說明如下：

#### 1、少子女化

我國婦女總生育數一路下滑，從40年7.04人、50年5.59人、60年3.71人、70年2.46人、80年1.72人、90年1.40人，到99年已下降至0.9人；

嗣後雖略微提升，惟101年(龍年)僅達1.27人<sup>4</sup>。少子女化導致人口老化加速、扶養老人負擔過重等社會經濟問題。

## 2、人口老化快速

我國老年人口比率因國民平均壽命延長及出生率降低而顯著上升，65歲以上人口比率估計在105年時為13.3%，屆時將超過0至14歲人口數，老化指數大於100%；且114年時老年人口比率將達20.0%<sup>5</sup>，進入超高齡社會，凸顯家庭對老年人口之照顧及扶養負擔，將更為沉重。

## 3、家庭平均每戶人口數逐年減少

根據內政部統計資料顯示，我國家庭戶數於80年有5,227,185戶，92年已逾700萬戶(7,047,168戶)，101年6月底已逾800萬戶(8,114,073戶)。在平均每戶人數方面，80年平均每戶人口數有3.94人，92年平均每戶人口數為3.21人，至101年6月底僅有2.87，顯示家庭成員的人數正逐漸減少，將不易承擔老年人及幼兒的扶養及照顧，倘社會支持網絡力量不足時，當家庭面臨危機時，將無人可以協助。

## 4、女性勞動參與率上升

我國女性勞動參與率從60年之35.37%、70年之38.76%、80年之44.39%、90年之46.1%，逐年上升至100年之50.19%，此將影響家內照顧、家庭關係及家事分工。

## 5、跨國婚姻增加

我國跨國婚配率從87年之15.7%，到92年達

---

<sup>4</sup> 資料來源為內政統計「內政統計年報」-育齡婦女生育率，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。

<sup>5</sup> 資料來源為行政院經濟建設委員會網站公布之「人口統計—民國50至149年」，網址：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0012631>。

到最高峰約31.9%，不僅比率高，且增加速度亦十分快速；另截至102年5月底止，外籍與大陸配偶人數已達478,903人，新移民家庭將面臨子女教養及經濟安全議題。

#### 6、失業率升高

我國失業率從85年2.6%、86年2.7%、87年2.7%、88年2.9%、89年3.0%、90年4.6%、91年5.2%，到98年5.9%，嗣後略微下降至101年4.2%，失業率影響家庭之經濟維持與家內關係之變化。

#### 7、愈來愈多工作者落入貧窮

從內政部歷次低收入戶生活狀況調查結果顯示，早期低收入戶係以無工作能力為主要對象，現卻已逐漸轉變為愈來愈多有工作者落入貧窮之現象，凸顯家庭經濟功能逐漸弱化。

#### 8、我國離婚率呈現逐年增加之趨勢，每年約有11萬餘人離婚，近15年離婚人數累計已達172萬餘人；且「離婚」已是造成單親家庭之主要原因，占82.5%

我國離婚率呈現逐年增加之趨勢，59年僅為0.4%，70年為0.8%，80年升為1.4%，89年大幅增加為2.4%，92年已達2.9%，為近10年最高；嗣後雖有逐漸下降之趨勢，惟仍維持在2.5%左右，且每年約有11萬餘人(5萬餘對)離婚，近15年來(87至101年)我國離婚累計有861,260對、172萬2,520人，此數據已接近基隆市、新竹市、嘉義市、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣等6個縣市人口數之總合(173萬3,729人)。

再與其他國家相較，99年時我國在國際主要24個國家當中，離婚率僅次於美國及瑞士之後，為排名第三高。根據內政部之99年單親家庭狀況

調查結果<sup>6</sup>，「離婚」已為造成單親家庭之主要原因，占82.5%。

## 9、單親及隔代教養家庭逐年增加

根據行政院主計總處公布之99年及100年家庭收支調查報告，單親家庭及隔代教養家庭之數量與過去相較，有逐年增加之現象，我國單親家庭<sup>7</sup>占全國總戶數之比率分別為9.8%及9.3%，隔代教養家庭占全國總戶數之比率分別為1.1%及1.2%。另以80年與100年資料比較分析，單人與夫婦家庭比率各成長3.72%與8.47%，單親家庭與祖孫家庭各成長2.84%與0.42%，核心家庭與三代家庭則各減少17.14%及1.9%。復根據內政部之99年單親家庭狀況調查結果，推計單親家庭總戶數為32萬4,846戶<sup>8</sup>，占全國家庭總戶數之4.1%，但占全國家中有未滿18歲子女家庭戶數之比率則為11.8%<sup>9</sup>，較90年之24萬8,299戶，10年間增加7萬6,547戶(增加30.8%)。由於單親僅有1位家長同時承擔家庭經濟重擔及子女照顧問題，容易落入貧窮，亦衍生親子教養、照顧不足。

## 10、自90年起最底層20%之家庭處於入不敷出之困境

<sup>6</sup> 資料來源，內政部網站，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/單親/99年單親綜合分析.pdf>。

<sup>7</sup> 此調查所稱之「單親家庭」，係指該戶成員為父或母親其中一人，以及至少1位未婚子女所組成，但可能含有同住之已婚子女，或其他非直系親屬，如兄弟姊妹。

<sup>8</sup> 此項調查所稱之「單親家庭」(即調查對象)，係指居住於臺閩地區內由單一父或母及至少有1位未滿18歲之未婚子女所組成的家庭。

<sup>9</sup> 資料來源，內政部網站，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/單親/99年單親綜合分析.pdf>。該調查採抽樣調查方式進行，調查對象為居住於臺閩地區內由單一父或母及至少有一位未滿18歲之未婚子女所組成的家庭(但不得另有同住之已婚子女)，並以其單親父或母為訪問對象。根據98年11月底內政部戶籍登記資料，及依據該調查單親家庭之定義「由單一父或母及至少有一位未滿18歲之未婚子女所組成的家庭，但不得另有同住之已婚子女」，共篩出35萬195戶為調查母體底冊，占全國家中有未滿18歲兒童家庭總戶數之12.71%。抽樣方法為「分層二段系統抽樣法」，第一段抽樣單位定為「鄉(鎮、市、區)」，以臺灣省北、中、南、東部地區、臺北市、高雄市及金馬地區為副母體，第二段抽樣單位定為「戶」，每個副母體之每一個樣本鄉(鎮、市、區)內單親家庭按單親父(母)之「性別」(男、女)及「婚姻狀況」(未婚、離婚、喪偶)分成六層，再以簡單隨機抽樣抽取樣本戶；並採實地判定及訪問調查，實際完成有效樣本3,513戶，調查信心水準為95%以上，抽樣誤差不超過2%，調查結果經推計單親家庭總戶數為32萬4,846戶，占全國家中有未滿18歲子女家庭戶數之11.79%。

根據行政院主計總處歷年家庭收支調查報告顯示，整體而言，臺灣地區平均每戶家庭之所得逐年成長，80年各類家庭可支配所得及所得總額分別為587,242元、711,349元，增加至100年之907,988元及1,157,895元(詳見下表2)；又，近20年來整體平均每戶可支配所得均多於消費支出，80年兩者差額為175,482元(可支配所得587,242元-消費支出411,760元)，100年兩者差額為178,978元(可支配所得907,988元-消費支出729,010元)。

對照第1分位組家庭之經濟狀況，89年之前，第1分位組家庭平均每戶可支配所得扣除最終消費支出後，尚約有1至2萬元結餘。惟自90年起，第1分位組家庭平均每戶可支配所得扣除最終消費支出，卻呈現負額(詳見下表3)，亦即我國有20%之家庭係處於入不敷出之困境。顯見20年來我國整體家庭之所得雖呈現逐年增加之趨勢，惟最底層20%家庭之所得未有明顯之成長，消費支出卻是逐年增加，而處於入不敷出之窘境，益見我國貧富差距呈現M型化之問題。又因貧富差距擴大，新貧家庭增加，家庭的經濟功能弱化，導致經濟弱勢家庭必須忙於生計，因而情緒壓力過大，並疏於與家人經營良好關係，連帶對於孩子也缺乏適當之照顧與保護功能。

且據臺灣世界展望會提出的實務觀察：由於經濟與照顧負荷的雙重負擔，使得弱勢家庭在子女的照顧上相對一般家庭較差，兒童被家人不當對待的比例較高，焦點團體發現弱勢家庭父母在親職方面亦面臨許多問題，且

不知如何求助；調查顯示，更多來自弱勢家庭兒少在經濟安全上的挑戰，雖然經濟問題未威脅他們的生命，但卻限制其發展的潛能。

1 1、再據本案諮詢專家學者之意見，我國家庭功能面臨之問題如下：

- (1) 在家庭成員人數減少之下，家庭結構縮小、孤立，導致支持網絡不足、監控力道不足；多元家庭組成變多、變複雜，過去單親之原因為喪偶，現則為離婚或家暴，導致家庭各項功能萎縮，如情感功能、支持功能、子女照顧功能。
  - (2) 現今父母背負沈重之工作壓力，雙薪家庭雖滿足到家庭經濟需求，卻無法照顧到家庭情感需求。
  - (3) 過去是大家庭，但現在社會互動（社區鄰里之間的互動）卻未能彌補大家庭所減少之功能，當家庭處於社會孤立之狀態，容易自殺，甚至攜子自殺。
- (四) 從以上相關統計資料顯示，家庭型態日漸多元，家庭功能日趨弱化，使得家庭的維繫及成員的生存面臨諸多之挑戰及困難。又，根據行政院主計總處之100年家庭收支調查結果及內政部之99年單親家庭狀況調查結果，全國約有1成之單親及隔代教養家庭。兩人權公約、我國大法官會議解釋及相關政策綱領，雖已明確揭示政府除應支持家庭充分發揮生教養衛功能外，亦應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質。惟長期以來行政院卻未能積極督促並整合各相關部會從預防層面針對家庭投入適當之資源，提供完整之保護及協助措施，導致現有施政多為補救之作為，僅能讓家庭成員維持在最低限度的生存水準，遑論能夠促進或提升其生活品質及健全家

庭功能，此已衍生諸多與家庭相關之社會問題，尤其其中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭比率甚高：

1、我國兒童及少年受虐人數逐年顯著增加，父母「缺乏親職教育」及「婚姻失調」為最主要施虐原因

近年來我國雖然面臨嚴重之少子女化問題，兒童少年人數逐年減少，94年為534萬5,047人(占總人口數之23.6%)，101年減少為438萬203人(占總人口數之18.8%)，但受虐兒童少年人數卻不減，反而暴增。依據前內政部兒童局公布之統計資料顯示，兒童及少年保護通報案件數從93年之8,494件，增加至101年之35,823件，8年間增加3.2倍。調查後列為兒童及少年保護個案亦有逐年成長之趨勢，由93年之7,837人，增加至101年之19,174人，8年間增加1.45倍。又，75%以上施虐者為父母親，施虐原因以「缺乏親職教育」之比率為最高，且有逐年增加之趨勢，101年已達44%；其次為「婚姻失調」，占2成；「貧窮、失業」則占1成5。

2、高風險家庭之問題類型為「婚姻關係不穩定」、「家庭衝突」及「照顧者養育疏忽或管教失當」之比率，將近三成

高風險家庭自94年之1,848個家庭，增加到101年之27,193個家庭；納入關懷輔導之兒童少年人數從94年2,843人到101年增加為44,772人；主要問題類型雖以經濟困難及就業問題之比率為最高(達三分之一)。惟婚姻關係不穩定、家庭衝突及照顧者養育疏忽或管教失當者，近三成。

3、國中小弱勢學生比率偏高，達37.08%，其中來自失親單親及隔代教養家庭之學生人數達24萬餘人

- ，占11.03%；且接受午餐補助之人數及比率逐漸增加，100學年度第2學期已達31萬餘人，占13.03%
- (1) 根據教育部提供之「101年全國參加『攜手計畫課後扶助方案』弱勢學生人數及占各該縣市國中小學生人數之比率」顯示，101年度全國國中小學生共221萬1,563人，其中弱勢學生人數高達820,036人，占國中小學生總人數之37.08%。其中原住民學生為72,140人；身障人士子女為44,255人；身障學生為41,699人；外籍大陸港澳配偶子女為175,550人；低收入及中低收入戶為124,075人；失親單親或隔代教養家庭子女為244,043人，占國中小學生總人數之11.03%。
- (2) 再據教育部提供之資料顯示，國中小學生接受午餐補助之人數與比率皆有上升，從99年第1學期之256,811人、11.12%，增加至100年第2學期之316,994人、13.03%，增加6萬人、1.91%；又學生接受補助之比率前三高者為臺東縣、花蓮縣與澎湖縣，皆超過20%，其中臺東縣連續4個學期之比率均超過30%。
- 4、近六成之中輟生<sup>10</sup>來自單親家庭，遠高於全國單親及隔代教養家庭之比率11.03%；且家庭因素中輟生當中，中輟原因前三名為父(母)或監護人管教失當、受父(母)監護人職業或不良生活習性影響、父(母)或監護人離婚或分居。
- (1) 依據教育部訓委會全國中輟統計分析顯示，100學年度5,379名中輟生當中，近六成者(

---

<sup>10</sup> 中輟生係指依強迫入學條例及「國民中小學中途輟學學生通報及復學輔導辦法」規定，中輟生係指國民中小學發現學生有未經請假、不明原因未到校上課達3日以上者，或轉學生未向轉入學校報到者。

- 3,124人) 為單親家庭 (比率為58.08%)。
- (2) 教育部分析100學年度中輟原因中，依序為個人因素為2,511人 (46.68%)、家庭因素為1,264人(23.50%)，學校因素為630人(11.71%)、社會因素為932人 (17.33%)。
- (3) 在1,264名家庭因素中輟生中，其中輟原因前三名：父(母)或監護人管教失當為30.14%、受父(母)監護人職業或不良生活習性影響為17.33%、父(母)或監護人離婚或分居為15.35%。
- 5、犯罪及偏差少年家庭型態及原因，以「單親家庭」及「不當管教」之比率最高，例舉如下。
- (1) 101年1至6月高雄市偏差少年之家庭型態，以單親家庭之比率為最高。
- (2) 98至100年花蓮縣少年犯罪之家庭因素，以不當管教及單親家庭之比率為最高。
- (3) 99及100年臺中市犯罪及虞犯少年之家庭型態及原因，亦以單親家庭及不當管教之比率最高。
- 6、兒童少年性交易個案來自單親及隔代教養家庭之比率達五成，遠高於全國單親及隔代教養家庭之比率。
- (1) 依內政部兒童局編印之「100年度兒童及少年性交易防制工作成果報告書」，100年中途學校安置之539名兒童及少年性交易個案，其家庭背景：雙親家庭占6%，大家庭占6%，單親家庭占41%，隔代教養家庭占15%，重組(繼親)家庭占6%，同居家庭占4%。單親及隔代教養家庭合計高達57%，如再加上重組(繼親)及同居家庭，其比率更高達66%。
- (2) 本院實地訪查時，依據基隆市政府提供之統

計資料顯示，該市兒童少年性交易個案之家庭型態以單親家庭比率為最高，高達57%，其次為隔代教養家庭(21%)，則有將近八成兒少性交易個案係來自單親、隔代教養家庭。復以高雄市及臺中市兒童少年性交易個案為例，亦以單親家庭及隔代教養家庭居多，比率分別高達56%(35%【單親家庭】+21%【隔代教養家庭】)及66%(53%【單親家庭】+13%【隔代教養家庭】)。

#### 7、單親及隔代教養家庭之兒童少年受虐及出現偏差行為之風險性高，遠遠大於雙親家庭

以臺南市為例<sup>11</sup>，單親及隔代教養家庭之兒童及少年成為保護個案之風險，分別為雙親家庭兒童少年之16倍、18倍；高風險家庭則高達52倍、151倍；如加上性交易個案，是類家庭之兒童少年受虐及偏差行為之風險為雙親家庭之30.7倍及71.2倍。

#### 8、家庭失功能對於犯罪確有影響；且法務部矯正署所屬矯正機關收容少年來自單親家庭之比率偏高，占45.4%，高於全國兒童少年單親家庭之比率11.8%；又其家庭經濟狀況屬低收入戶及中低收入戶之比率亦偏高，占30%，遠遠超過整體低收入戶1.5%及中低收入戶1.2%之比率

(1)據臺南市政府表示，101年該市針對接受替代治療個案進行問卷調查結果顯示，毒品施用者有55%係單親家庭，且經濟狀況入不敷出者占54.1%，可見家庭失功能與吸毒者確有關係。

(2)復據本案諮詢之專家學者表示，家庭功能對於

<sup>11</sup> 由於99年臺南市政府曾針對家戶狀況進行普查，故此處採用該府所提供之統計資料論述之。

犯罪，確實有影響，年齡愈小者，影響愈高，尤其在少年犯是最為顯著；又，美國社會行為科學界認為，青少年犯罪、暴力行為、毒品濫用、虐待婦女兒童、性濫交等等，都源於家庭功能出了問題，家庭功能不良(family dysfunction)在青少年性犯罪模式的發展上，常被視為重要的因素。

- (3) 又，依據法務部提供之統計資料顯示，截至102年4月22日止該部矯正署所屬24間少年矯正機關收容之少年來自單親家庭者占45.4%，雙親家庭者占30.4%、隔代教養家庭者占6.9%，重複具有單親、隔代教養、未婚生育或父母分居家庭者占11.4%。尤其非行最為嚴重之少年刑事犯係收容於明陽中學，該矯正機關所收容之少年來自單親家庭之比率更高達66.7%。
- (4) 再據衛生福利部網站公布之統計資料顯示，我國社會救助法於99年12月29日再次修法並於100年7月1日施行前，我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於1%，100年7月1日新修正之社會救助法施行後，低收入戶之人數及所占比率已有成長，達1.5%左右，且101年中低收入戶之人數占總人口數之比率為1.2%。惟據法務部提供之資料顯示，截至102年4月22日止該部矯正署所屬24間少年矯正機關收容之少年來自低收入戶家庭者占23%，中低收入戶者占7%，兩者合計30%，遠遠超過整體低收入戶1.5%及中低收入戶1.2%之比率。
- (5) 另據法務部98年發表之「青少年犯罪之家庭支持系統建構之研究」，係針對近年來家庭因素對於少年犯罪之影響，所採取量化與質化兼

具之實證研究，研究結論指出：

- <1>犯罪少年部分：犯罪青少年對於家庭功能的需求十分強烈，健全的家庭功能可幫助青少年在發展歷程中減少接觸犯罪的機會。
- <2>犯罪少年家庭成員部分：普遍認為經濟、子女管教、就業及親子溝通等問題，是家長最需要幫助之事項。
- <3>少年專家學者、刑事司法人員部分：非行青少年家庭中，存在許多病理現象，需要家庭重整（包括內部與外部支持系統），惟國家所提供的資源與投入程度均不足。
- <4>非行少年家庭支持系統之建構，需要跨部門與機制之相互整合，並以家庭需求及問題解決為核心。
- <5>少年刑事司法、社工輔導、家庭教育等單位，應視少年犯罪行為等於少年求救的訊號，並視為運用國家權利介入改善之契機。

#### 9、兒童少年因「家庭因素」而犯罪者，以「管教不當」為最主要原因，其比率高達65.12%

依據法務部統計資料<sup>12</sup>顯示，100年各少年法院(庭)審理終結而裁判確定觸法之少年與兒童人數(以下簡稱「少年兒童犯罪總人數」或分別簡稱「犯罪少年」或「犯罪兒童」)合計為11,394人，其中刑事案件有384人(占全體少年兒童犯罪人數的3.37%，下同)，保護事件有11,010人(占96.63%)，至於虞犯少年兒童則有1,979人<sup>13</sup>。根

<sup>12</sup> 法務部網站發布之100年少年兒童犯罪概況及其分析，網址：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=294588&ctNode=30969&mp=001>。

<sup>13</sup> 依據少年事件處理法第3條規定，左列事件，由少年法院依本法處理之：一、少年有觸犯刑罰法律之行為者；二、少年有左列情事之一者，依其性格及環境，而有觸犯刑罰法律之虞者：(一)經常與有犯罪習性之人交往者。(二)經常出入少年不當進入之場所者。(三)經常逃學或逃家

據各少年法院（庭）少年事件個案調查報告之資料統計顯示，100年因「家庭因素」而犯罪者，以「管教不當」為主要原因，比率高達65.12%。

#### 10、家庭因素導致學生學習低成就之比率高達六成

本院前於100年間完成之「針對學習落後之國中小學生，政府有無實施妥適之補救教學，俾維護學生受教權益等情乙案」調查報告指出，經各地方政府調查結果，全國國中小學學生為學習低成就者計有271,230人（占99學年度全國人數2,439,258人中之11.12%），其中智力正常，但家庭功能失調致學生無心或無法學習者，計83,400人，占30.75%；智力正常，但家庭資源不足（如無力指導作業、沒錢補習）計82,050人，占30.25%，顯然家庭因素導致學習低成就之比率高達61%，家庭因素對於學生學習影響高於生理因素（智力障礙5.61%，情緒或學習障礙9.75%）、教學因素（1.44%）或其他外在因素（22.2%）。

（五）再查，有關政府為健全、提升及恢復家庭功能，以減少社會問題之發生，現有之規劃、評估及對策，行政院雖答覆表示：教育部除研定除研訂「推展家庭教育中程計畫」及「教育部推展高級中等以下學校家庭教育整合計畫」外，102年以「珍愛家庭價值」、「親子良善互動」、「世代文化傳承」、「重視婚姻經營」為焦點，依序分季辦理家庭教育活動；又，原主管社政業務之內政部為建構兒童及少年保護網絡並減少家庭暴力、性侵害事件之發生，已結合各單位及民間團體辦理相關預防保護措施

---

者。（四）參加不良組織者。（五）無正當理由經常攜帶刀械者。（六）吸食或施打煙毒或麻醉藥品以外之迷幻物品者。（六）有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為者。

云云。惟查：

1、強化或健全家庭功能之相關政策並非僅涉及教育及社政單位之權責，亦涉及勞政、衛政、警政、戶政等等單位，惟行政院僅從教育部及原主管社政業務之內政部現有施政措施，提出家庭服務之規劃、評估及對策，亦欠缺家庭政策之明確主管機關，足見行政院未能督促並整合各相關部會提出整合性之預防措施，益見該院猶未察覺家庭功能之重要性：

(1)與家庭相關之社會問題層出不窮，例如：少年犯罪、婚姻暴力、兒童虐待、老人虐待、自殺、學童中輟等，在在顯示家庭各項功能逐漸弱化，已如前述；又強化及健全家庭功能之相關政策並非僅涉及教育及社政單位之權責，亦需整合勞政、衛政、警政、戶政、司法等單位之資源。

(2)91年行政院召開第三屆全國社會福利會議時，將「如何健全家庭功能提昇生活品質」納入該次會議之議題六進行討論，並獲致25項結論，其中即指出「勞政、教育、社政、衛生、警政各部門應針對家庭政策，提出整合性服務方案或計畫。」且據內政部提供之資料顯示，前揭25項結論係分由內政部、教育部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、勞工委員會、人事行政總處、前青年輔導委員會、前新聞局、前衛生署、法務部及各地方政府等共同推動執行。嗣後行政院於93年所通過之家庭政策，各項政策措施亦分由內政部、行政院經濟建設委員會、勞工委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、人事行政

總處、前衛生署、前青年輔導委員會、前文化建設委員會、前新聞局，以及教育部、銓敘部、國防部、財政部、經濟部、法務部及各地方政府執行。

- (3) 從上述家庭型態之變遷、與家庭相關的社會問題，以及相關政策之推動執行等可見，各類家庭所遭遇之問題既複雜又異質，絕非政府單一部門即能協助解決。惟本案行政院卻僅從教育部及內政部之施政措施，提出現有之規劃、評估及對策，顯未基於國家最高行政機關之權責，主導並整合家庭相關政策、計畫及方案之規劃。加以衛生福利部社會及家庭署尚未改制成立前，中央長久以來欠缺家庭福祉(或政策)之專責主管機關，亦無專責之預算及人力，進行整體家庭政策之評估、規劃及推動，而針對兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者、低收入戶等不同對象所給予之福利支持，又散落於內政部原主管社政業務單位(如兒童局、社會司、家庭暴力及性侵害防治委員會)，其他如教育、就業、健康照護等則分散於各部會。
- (4) 行政院雖於93年間通過家庭政策，惟後續僅由各部會自行研擬實施方案及列管，且通過迄今，亦未能因應社會變遷進行滾動修正調整，致無從務實檢討及評估各相關部會辦理成效，並據以督促所屬加強改善及資源整合，足見行政院怠於督促及整合各部會對於家庭提供足夠之資源及協助。
- (5) 由上可徵，行政院未能重視家庭失功能之影響及衝擊，積極督促所屬各部會從預防層面針對家庭投入適當之資源及人力，以提供完整之保

護及協助措施。

2、教育部及各地方政府未能依法落實推展各項家庭教育活動，各地家庭教育中心服務成效不彰，無法充分發揮家庭教育應有之積極功能，致與家庭有關之社會問題日趨嚴重：

(1) 在家庭型態逐漸多元，家庭功能日趨弱化之下，國人欠缺親職教育及婚姻教育已衍生諸多與家庭相關之社會問題，惟長久以來各地家庭教育中心推展家庭教育之策略及模式未能符合弱勢家庭之實際需求，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求家庭自行尋求協助，加以該中心知名度不足，此均造成服務成效不彰，與家庭有關之社會問題日趨嚴重；惟教育部卻迄未深切檢討改進並採取有效督導之作為。

(2) 再據本院實地訪查14個縣市家庭教育中心發現，各中心普遍存在之問題，係參與家庭教育中心所辦理家庭教育之家長多為自願者或家庭功能尚稱良好者，或是多為平時即重視子女教養問題之家庭及家長；而亟需家庭教育之民眾卻多未參與，且各中心亦均缺乏各項服務及活動之相關成效評估(如：參加人員之特質與背景之分析，以及參與後之具體成效)。又，各地家庭教育中心欠缺與其他部門之橫向聯繫機制(例如透過戶政單位之結婚、離婚、出生、死亡等登記之機制，掌握服務對象)；亦未與單親家庭中心、新移民服務中心進行跨域合作，以有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務(例如：對新婚夫妻之婚姻教育、對新手父母之親職教育、對失去父母者

之失親教育)，僅被動等待需求家庭自行尋求協助，加以該中心知名度不足，此均造成服務成效不彰，與家庭有關之社會問題日趨嚴重。然而，教育部遲至102年始辦理「推展家庭教育中程計畫」及「102家庭教育年」以為因應改善。

3、現有社會福利服務之提供模式，以現金給付形式為主，服務又以補救為主，欠缺預防措施，並以各類人口群為服務對象，未能以家庭為中心進行整體之規劃、思考並提供服務，導致各項措施片斷化、零碎化，資源及人力亦無法有效整合：

(1) 根據本院實地訪查結果及檢視原主管社政業務之內政部所提目前家庭政策相關施政作為，現有社會福利服務之提供模式，主要以各類人口群為對象進行規劃，如針對兒童少年、婦女、老人、身心障礙者、單親家庭、新移民等提供相關服務，並未以「家庭」為中心進行整體之規劃、評估及輸送服務，導致各項服務措施片斷化、零碎化，資源及人力亦無法有效整合。

(2) 本案諮詢專家亦表示，我國社會福利服務多以特定福利人口群提供服務，如老人、身心障礙者、兒童少年、婦女，且政府對於預防性措施之投資不足，欠缺事前預防，僅著重事後補救、治療，多集中殘補方案，處理急迫性問題(如兒童虐待、家庭暴力等案件)；惟以國外為例，政府即提出諸多支持家庭之政策，例如從新婚父母即開始進行親職教育，並整合其社區支持系統協助教導新婚父母如何轉換、扮演新的角色；另針對新移民家庭，提供支持性團體，試圖接觸到此類家庭，而非強制其等接受適應班；又衛教系統相當強，到宅提供服務；如家

中有18歲以下兒童時，夫妻離婚前必須經過強制家事調解(由地方政府社會局提供該項服務)，離婚後調解社工人員應持續追蹤。

- (3) 本案1位諮詢專家更進一步提出某實際案例：某市民眾之妻子係輕度智障，兩人生育智障之兒子，家中尚有年老長輩，家庭經濟狀況為列冊之低收入戶，惟在政府缺乏家庭整合服務之下，該市政府社政單位各承辦科(如社會救助科、老人福利科、身心障礙福利科)雖皆與該家庭進行聯繫，但卻都未能提供適切的服務，僅能以轉介方式處理此個案，使得該民眾求助無門，迄未獲得協助。此案例即充分凸顯現有社會福利服務之提供，確實缺乏以家庭為中心之規劃及考量，造成服務片斷化、零碎化，難以有效解決家庭成員所遭遇之困難及危機。
- (4) 又，前內政部兒童局雖自98年起至100年推動「建構家庭福利服務系統實驗計畫」，復自101至103年賡續推動「兒童及少年家庭支持服務中心競爭型計畫」，補助地方政府設置家庭服務中心，以「兒童為重、家庭為本、社區為基礎」之服務方向，立基於當地兒童少年及相關家庭之需求評估，提供近便、友善、接納及開放之服務空間及服務輸送，並強調結合社區資源與網絡，提供在地之預防與支持措施，及早介入與支持家庭。惟該局僅補助9個地方政府設立14處家庭服務中心，據點數量不足，人力亦有所不足，難以就近提供近便性、普及性之福利服務，遑論能夠預防或協助解決家庭問題及危機。又，該計畫係以兒童及少年為對象所發展的預防措施，目的在於透過增強家庭

支持系統，以使家中兒童少年獲得良好照顧；惟倘家庭成員中並無兒童或少年，皆為成年人，卻面臨多重需求時，如老人及身心障礙者之照顧及醫療、家庭經濟困難等問題，該中心在有限資源及人力之下，往往力有未逮。

(5) 內政部亦坦言：該部現有社會福利措施主要以現金給付形式為主，提供生活扶助或各類補助協助家庭脫離貧窮或弱勢情境，提升家庭功能。解決問題的方式偏向以補救性、治療性為主，著重於問題的協助與處理，故較缺乏具統一規劃、整體性的預防性與支持性福利服務輸送體系與制度。又，現有社會福利服務的提供，較少以整體家庭為中心所規劃的普及性服務措施，致當家庭內各類成員需要有不同服務系統協助，倘各體系間如未充分的資源轉介與合作，可能多個不同系統同時進入家庭工作，造成資源重疊浪費、服務提供切割之情形等語。

(六) 綜上所述，家庭為社會組成之基本單元及重要基礎，攸關社會及國家能否穩定發展，惟隨著經濟、人口結構、社會之變遷，家庭型態日趨多元，家庭功能漸趨弱化，產生諸多兒童少年教養照顧、高齡人口照顧、家庭經濟安全、家庭暴力事件等議題，在在顯示家庭在教育、扶養、照顧等功能確實逐漸萎縮，國家更應盡力支持及保護家庭。行政院為國家最高行政機關，惟長期以來卻未能積極督促及整合各相關部會從預防層面針對家庭提供適當之保護與協助，顯違背兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭、促進家庭功能之責任，致使與家庭相關的社會問題層出不窮，實有怠忽。

二、行政院根據91年第三屆全國社會福利會議之決議，於

93年10月18日通過我國家庭政策，惟因該院對於該政策之後續執行，欠缺相關管考及評核機制，係由各部會自行研擬實施方案及列管，致無從檢討及評估各相關部會辦理成效，並據以督促所屬加強改善及資源整合，亦未能因應社會變遷進行滾動修正，致家庭政策有名無實，實有未當。

- (一)由於我國經濟、社會及人口結構之變遷，對於我國家庭產生重大之衝擊及影響，使得家庭在教育、扶養、照顧，以及滿足成員需求的功能漸趨弱化，各界遂有制訂家庭政策之呼籲。91年行政院召開第三屆全國社會福利會議，議程中即納入「如何健全家庭功能，提升生活品質」之議題，經討論後，提出結論之一：「行政院應整合中央各部會相關資源，本著尊重多元家庭價值精神，評估不同家庭需求，建立整合家庭政策群組機制，研擬以需求為導向的家庭政策」。
- (二)再查家庭政策制訂之背景，當時我國經濟持續成長，伴隨著所得分配不均的擴大，失業與低所得階層家庭的經濟弱勢更加明顯；資訊科技的發展，改變了人際溝通關係與互動模式；跨國人口流動規模加大，外籍家庭看護人力的引進，以及跨國婚姻的比率升高，改變了傳統家庭的文化認知；新型住宅聚落的大量興建，傳統社區關係解組，新的社區關係形成；育齡婦女生育率下降，家庭人口組成規模縮小，人口快速老化，家庭照顧的對象由兒童轉變為老人；離婚率升高，單親家庭比率隨之提高，家庭結構日趨多元；婦女勞動參與率升高，兩性平等觀念逐漸取代男主外女主內的父權體制；家庭暴力事件頻傳，婚姻與親子家庭關係不穩。單靠呼籲維護傳統家庭倫理似乎無法因應上述社會、經濟變遷對

我國家庭的衝擊。有鑑於此，各界遂有制訂家庭政策之呼籲。

(三)案經行政院交由原主管社政業務之內政部主責進行研議，並自91年12月12日至93年7月20日邀請專家學者、民間團體、相關部會及各地方政府代表召開多次研商會議後，研擬完成家庭政策，並提經93年10月18日行政院社會福利推動委員會第8次會議討論通過，當時行政院游院長錫堃指示：「本項政策的研擬係根據91年全國社會福利會議的共同意見，內政部經多次邀集專家學者、相關部會及地方政府代表研商，已獲致共識，以『支持家庭』作為政策的主軸價值，內容涵括家庭內及家庭外的多元支持措施，原則可行，請內政部參酌委員意見再予審慎檢視修正完竣後，分行各有關機關積極推動。」嗣內政部於93年11月8日以台內社字第0930068306號函將家庭政策及具體措施分工表送相關機關配合辦理，至此，我國的家庭政策可謂確定。此外，內政部為強化宣導，並印製「家庭政策」宣導折頁1萬張，於94年3月29日函送相關部會、各地方政府供民眾索取使用。

(四)按我國家庭政策之核心思想，係基於支持家庭之理念，深信家庭之穩定，仍是國家與社會穩定與發展最堅實之基礎，故家庭所面對之問題與需求，亟需國家與社會提供協助，該政策明確指出：「與家庭相關的社會問題層出不窮：例如，少年犯罪、婚姻暴力、兒童虐待、老人虐待、精神疾病、遊民、自殺、學童中輟等，在在顯示家庭在教育、扶養、照顧，以及滿足成員需求的能量在下降中，需要被支持，才能減少社會問題的發生，降低社會成本的支出」。爰該政策從：①保障家庭經濟安全；②增進

性別平等；③支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任；④預防並協助家庭解決家庭成員的問題及⑤促進社會包容等五大方面，提出計28項具體政策內容。顯見我國的家庭政策確有強化及健全家庭功能之目的，並從預防層面協助及支持家庭。

(五)惟查，原主管社政業務之內政部於研商家庭政策時，考量施政效率並在避免管考作業重覆之原則下，決議不另訂實施方案，係由各相關機關納入法規、方案、年度施政計畫或中長程計畫等辦理並自行列管。顯見行政院雖已通過家庭政策，以因應當前社會、經濟及人口結構變遷對我國家庭之衝擊，並責成內政部函送相關機關配合辦理，惟該院卻欠缺相關管考及評核之機制，致未能定期檢討及評估各部會依照家庭政策所擬定之實施方案、實際執行成果及對家庭功能提升之助益，並據以督促相關部會加強改善及資源整合，致我國家庭政策之制訂流於形式，空有政策之名，本院進行調查時，甚有地方政府竟不知行政院早已訂有家庭政策之事。

(六)又因行政院未就家庭政策之後續執行，建立相關管考及評核之機制，致無從掌握各項家庭政策之中央主(協)辦機關是否按照該政策內容提出適當之實施方案或計畫並落實執行，此以家庭政策中所列「建立以社區(或區域)為範圍的家庭支持(服務)中心，預防與協助處理家庭危機」之執行情形為例，前項政策內容之中央主(協)辦機關為原主管社政業務之內政部、教育部及前行政院衛生署，94年1月及101年3月間各機關填復之實施方案或計畫內容，係分別為家庭教育中心之設置情形、加強教育及教保人員之通報工作，以及落實兒童及少年保護家庭暴力與性侵害事件通報及防治工作，內容中完

全隻字未提有關設置家庭支持(服務)中心之辦理情形，且其實施方案及辦理情形皆無涉有關建立家庭支持(服務)中心之事，益證家庭政策欠缺管考及評核之機制，致各項政策之後續執行未能落實。

(七)綜上，由於我國經濟、社會及人口結構之變遷，對於我國家庭產生重大之衝擊及影響，使得家庭在教育、扶養、照顧，以及滿足成員需求的功能漸趨弱化，各界遂有制訂家庭政策之呼籲。行政院根據91年第三屆全國社會福利會議之決議，業於93年10月18日通過我國家庭政策，並由內政部於93年11月8日將家庭政策及具體措施分工表函送相關機關配合辦理。惟因行政院對於該政策之後續執行及成效，欠缺相關管考及評核機制，係由各部會自行研擬實施方案及列管，致無從檢討及評估各相關部會辦理成效，並據以督促所屬加強改善及資源整合，致家庭政策有名無實，實有疏失。

三、中輟生、兒童少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭之比率逾五成，顯見是類家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，亟需政府從預防層面提供足夠之支持、協助及保護，以增強其家庭功能，俾有利於兒童少年身心健全發展，並有助於國家社會未來穩定發展；惟教育部及原主管社政業務之內政部對於單親及隔代教養家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之經濟、照顧及教養等問題，核有疏失。

(一)按公民與政治權利國際公約第23條第4款規定略以，婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。復按特殊境遇家庭扶助條例第1條及規定：「為扶助特殊境遇家庭解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境，特制定本

條例。」「本條例所稱特殊境遇家庭，指申請人其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費2.5及臺灣地區平均每人每月消費支出1.5倍，且家庭財產未超過中央主管機關公告之一定金額，並具有下列情形之一者：一、……。五、因離婚、喪偶、未婚生子獨自扶養18歲以下子女或祖父母扶養18歲以下父母無力扶養之孫子女，其無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或照顧6歲以下子女或孫子女致不能工作。」再按家庭教育法第13條規定：「中央主管機關得視需要研訂優先接受家庭教育服務之對象及措施並推動之；必要時，得委託直轄市、縣（市）主管機關或推展家庭教育機構、團體辦理。前項優先對象及推動措施之方式，由中央主管機關定之。」

(二)從行政院主計總處之99年及100年家庭收支調查結果顯示，我國單親家庭<sup>14</sup>占全國總戶數之比率分別為9.8%及9.3%，隔代教養家庭占全國總戶數之比率分別為1.1%及1.2%。復據內政部之99年單親家庭狀況調查結果，單親家庭<sup>15</sup>占全國家中有未滿18歲子女家庭戶數之11.8%。換言之，全國約有1成之單親及隔代教養家庭。再據行政院主計總處100年家庭收支調查報告顯示，我國家庭結構逐漸以核心家庭為主，從65年之5.24、減少至100年之3.29人；且比較80年及100年之資料，20年來家庭型態之變遷趨勢為單人與夫婦家庭比率各成長3.72%與8.47%，單親家庭與祖孫家庭各成長2.84%與0.42%；至於

---

<sup>14</sup> 此調查所稱之「單親家庭」，係指該戶成員為父或母親其中一人，以及至少1位未婚子女所組成，但可能含有同住之已婚子女，或其他非直系親屬，如兄弟姊妹。

<sup>15</sup> 此項調查所稱之「單親家庭」(即調查對象)，係指居住於臺閩地區內由單一父或母及至少有1位未滿18歲之未婚子女所組成的家庭。

核心家庭與三代家庭，則各減少17.14%及1.9%。單親及隔代教養家庭多半為個人不得已的選擇，亦非必然發生問題，來自單親或隔代教養家庭之社會傑出人士所在多有。惟查：

- 1、據相關統計資料顯示，中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭比率甚高，兩者合計逾五成；又，單親家庭及隔代教養家庭之兒童少年受虐及出現偏差行為之風險性高，遠遠大於雙親家庭，以臺南市為例，單親及隔代教養家庭之兒童及少年成為保護個案之風險為雙親家庭兒童少年之16倍、18倍，高風險家庭則高達52倍、150倍；如加上性交易個案，是類家庭之兒童少年受虐及偏差行為之風險為雙親家庭之30.7倍及71.2倍。
- 2、復據內政部之99年單親家庭狀況調查結果，單親子女以學齡兒童與少年（6~11歲及15~17歲）居多，致單親父（母）有99.25%者需負扶養子女之責任，約三成者同時也需負扶養及照顧父母之責任，顯示單親父（母）需兼負家庭經濟與子女教養、父母照顧之肩頭重任。其次，無工作之女性單親有近1/4者因為照顧子女而無法工作；即使單親父（母）多數有工作，惟收入偏低，高達72%的單親家庭每月平均收入在3萬元以內，超過七成的家庭入不敷出，而能得到政府福利津貼或補助者僅近四成；約五成的單親家庭有貸款或債務，平均貸款或債務的金額為148萬元，其中以房屋貸款、卡債較多，經濟狀況普遍不佳。單親家庭對社會福利之需求以「經濟扶助」為最優先，優先需求前三項依序為「子女教育補助」、「子女生活津貼」及「健保費減免」。

3、再據本案諮詢學者高淑青教授提供之書面資料顯示，多位學者的研究與探討發現，當家庭轉變為單親家庭的過程中，包括經歷喪偶、離婚、分居、隔代教養、遺棄，通常遭遇一些共通性之變化，包括：①情緒上的失落感；②經濟所得減少；③單親家長在工作與子女教養上角色負擔重，難以兼顧週全；④面臨家庭成員必須協調以填補角色功能缺位的狀況<sup>16</sup>。

4、又據兒童福利聯盟於101年10月1日本院簡報時，針對隔代教養及離婚家庭所遭遇之困難，提供之書面意見如下：

(1)2009年該基金會進行全國性的隨機抽樣調查，針對其中4.22%只與祖父母或外祖父母同住的孩子，將之定義為隔代教養兒童，據此與一般家庭結構的孩子相比較，發現隔代教養兒童面臨的五大弱勢：①經濟弱勢：每2個隔代教養兒童就有1個擔心家裡沒有錢。②學習弱勢：每2個隔代教養兒童就有1個功課跟不上同學，3成沒錢上才藝班。③照顧弱勢：2成3的隔代教養兒童要負責照顧生病的大人，被迫提早長大。④親職弱勢：近4成的隔代教養兒童曾被家人獨留在家，7成很少和家人討論事情。⑤人際弱勢：超過4成的隔代教養兒童覺得很孤單，每2個就有1個曾經被同學欺負。該基金會另從實務工作發現，隔代教養家

---

<sup>16</sup> 參考文獻：1、郭佳欣（2008），花蓮縣單親家庭居住需求與其影響因素之初探。慈濟大學社會工作學研究思我碩士論文。2、彭淑華（2006），台灣女性單親家庭生活處境之研究。東吳社會工作學報，14，26-62。3、鄭凱芸（2006），談與成年子女關係對隔代教養者壓力調適之影響。民生論壇，3，35-61。4、鄭凱芸（2011），從生命歷程觀點看危機家庭隔代教養者之困境。家庭教育雙月刊，34，6-27。5、蔡麗鴻（2009），父母離婚兒童生活適應之行動研究。靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文。6、謝秀芬（2011），家庭社會工作：理論與實務（二版）。臺北：雙葉書廊。

庭更不易取得經濟補助資源，且是類家庭可發揮基礎照顧功能，但受限於年紀之差距，較難具備教育功能。

- (2) 該基金會從實務工作發現離婚家庭所面臨之問題，包括：①離婚成人之心理衛生需求排行第三，但獲得的資源卻不多。②親職問題也是單親家庭經常面對的挑戰。③單親家長就業時，常因為配合照顧子女的作息，影響就業機會；④離婚家庭中的子女面臨許多艱難的處境，然而父母親卻未警覺到離婚歷程對於子女造成的傷害。⑤雖然父母親認為離婚相關的親職課程很有幫助，但大部分的離婚父母並無機會接觸此類課程。

5、另據臺灣世界展望會於101年10月1日本院簡報時，就其所服務之家庭樣貌，提供之書面資料如下：

- (1) 受助兒童人數為48,830名，受助家庭共29,330戶。
- (2) 57%的受助兒童來自單親家庭(42%)或隔代家庭(15%)。
- (3) 67%的主要照顧者並未負擔家計，更有7%的主要照顧者目前失蹤中。
- (4) 98年度東部地區兒少生活狀況及需求調查研究結果(臺灣世界展望會，2010年)：
- <1>從花蓮的數據發現，弱勢家庭的子女數平均比一般家庭多1位，受助童來自單親及隔代家庭之比率亦偏高。
  - <2>單親的父或母通常帶著2~3個子女一起生活。
  - <3>單親家庭經常兼有隔代教養的雙重弱勢情況。
  - <4>來自單親家庭的兒童，自覺家中沒有錢的比率高達34.0%。

<5>過半的弱勢兒童要照顧年紀大的家人，其中以照顧(外)祖母的比率最高，其次是照顧兄弟姊妹。這類兒童多半來自隔代或大家庭，且居住在平地鄉；這些弱勢兒童更常因照顧家人而「覺得累」、「心情常不好」。

<6>44.1%的兒童過去半年曾經歷特殊經驗，其中較多兒童遭遇的特殊經驗是身體被人不當碰觸，因此感到害怕或不舒服(24.9%)；其次為別人跟兒童要東西，不給就打(20.2%)；被家人疏忽、虐待(9.7%)；偷別人的東西(5.8%)。

6、由上可見，單親及隔代教養家庭確實多半缺乏足夠之資源及支持系統，並面臨到經濟、照顧及教養等問題，亟需政府採取積極性之作為，提供足夠之協助。加以各地方政府普遍多設置1至2處單親家庭服務中心，針對單親家庭提供相關福利服務措施，足見政府也意識到是類家庭確實需要政府之支持及協助。

(三)查教育部依據前揭之授權規定，訂定「教育部補助辦理家庭教育活動實施要點」<sup>17</sup>，補助各地方政府對於優先實施家庭教育之對象辦理家庭教育支持計畫，其中包括單親家庭及隔代教養家庭<sup>18</sup>；該部並實施相關推動措施，包括：建構最需要關懷家庭輔導網絡計畫、邁向展新家庭教育支持計畫、補助辦理外籍配偶家庭教育活動、補助辦理身心障礙者

<sup>17</sup> 教育部於101年12月7日修正該要點名稱，修正前名稱為「教育部補助辦理家庭教育老人教育及婦女教育活動實施要點」。

<sup>18</sup> 依據上開要點第四點「補助計畫項目」規定，直轄市政府教育局、縣(市)政府年度推展家庭教育計畫；其執行事項如下：「(1)……。(3)優先實施家庭教育對象，包括新移民家庭、身心障礙者家庭、單親家庭、隔代教養家庭、原住民家庭、受刑人家庭及未成年懷孕者或育有子女者等多元家庭教育支持計畫。(4)提供適婚男女婚前家庭教育。(5)提供重大違規或行為偏差學生家長家庭教育諮商或輔導課程及家庭訪視。(6)家庭教育專線質量提升計畫。……。」

親職教育活動、夜光天使點燈專案實施計畫等。又，教育部針對優先實施家庭教育之對象，為輔導各地家庭教育中心推動之策略及方式，爰結合大專校院相關系所中心針對各類家庭研發推動策略、研發工作手冊、教案教材及培訓種子人員等，協助提供各地家庭教育中心運用。

(四)再查，內政部認為隔代、單親等弱勢家庭中之兒童少年在成長過程中需要面對較多的成長、教育及貧窮風險，親職教育功能受限於外在因素難以發揮，故發生兒少保護及高風險風險性大於雙親家庭，需要政府透過補充家庭經濟功能及提升親職照顧能力兩方面，強化家庭功能措施：

- 1、在補充家庭經濟功能部分，辦理弱勢兒童及少年生活扶助與托育及醫療費用補助、弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助、兒童及少年醫療補助及育兒津貼等措施，減緩弱勢家庭的經濟壓力。
- 2、在提升親職照顧能力部分，補助地方政府以自辦或委託民間團體辦理親職教育，加強照顧者之照護能力與責任，101年9至12月計舉辦593場次，21,768人次參與。另於101年9月建置「育兒親職網」，教材內容包含兒童發展、親子互動，生活安全及生活照顧等教材，以提升民眾親職知能，強化家庭照顧功能，維護兒童成長品質，101年9月啟用迄102年4月，瀏覽達5萬餘人次

(五)由於單親及隔代教養家庭在經濟、教育、文化或身心發展等方面多處於較為不利之地位，是當遭遇困難或危機而未獲適當之支持與協助時，較易惡化衍生為社會問題，故實需要提升解決個人及其家庭問題及適應社會之能力，以減緩或預防社會問題之發生。然而，兒童少年無法選擇自己的父母，倘政府

未能提供足夠之協助，這些兒童少年恐無法受到家庭妥善的保護及照顧，而有被疏忽、受虐或產生偏差行為等情。由於兒童少年是國家未來的主人翁，深深影響國家社會之未來，而家庭是兒少生長發展的初級單位，也是兒少未來與社會連線的重要單位；因此，對於照顧兒少的家庭提供支持、協助，也是對未來的一種投資，透過國家公權力介入以增強家庭功能，俾有利於兒童少年身心健全發展，並有助於國家社會未來穩定發展。惟教育部及原主管社政業務之內政部對於單親及隔代教養家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之經濟、照顧及教養等問題：

**1、教育部未能依法積極推動相關服務措施，並督促各地家庭教育中心主動掌握是類家庭以有效落實執行家庭教育，致家庭教育成效不彰。**

教育部所訂優先實施家庭教育之對象(新移民家庭、身心障礙者家庭、單親家庭、隔代教養家庭、原住民家庭、受刑人家庭及未成年懷孕者或育有子女者)實際接受家庭教育之情形及成效，該部均乏具體評核機制，致無法進行成效評估及檢討，以為相關推動策略修訂之參據。又，前揭對象多屬於弱勢家庭，家庭問題多元，或多忙於家庭生計或其他因素，往往參與意願及能力不足，尤以單親及隔代教養家庭因缺乏足夠之資源及支持系統，已衍生諸多社會問題，惟各地家庭教育中心所辦理之課程及活動，未能符合弱勢家庭之實際需求，致參與家庭教育中心所辦理家庭教育之家長多為自願者或家庭功能尚稱良好者，或是多為平時即重視子女教養問題之家庭及家長；而最需要接受輔導或潛藏危機之家庭，卻因受

限於某些因素（如忙於工作、教育程度不足、獲取相關資訊能力不足）而不願或不易接受家庭教育。

**2、原主管社政業務之內政部所提供之經濟補助措施，僅能協助是類家庭維持最低限度的生存水準，仍無法有效紓解是類家庭所面臨之經濟、照顧及教養問題。**

原主管社政業務之內政部為補充單親及隔代教養家庭之家庭經濟功能，雖已辦理辦理弱勢兒童及少年生活扶助與托育及醫療費用補助、弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助、兒童及少年醫療補助及育兒津貼等措施，惟前揭協助措施僅能協助是類家庭維持最低限度的生存水準，致單親母親或父親面臨之經濟壓力依舊沈重，因而無力或疏於照顧及教養子女。又，內政部為提升單親及隔代教養家庭之親職照顧能力，雖已補助地方政府辦理親職教育，並建置「育兒親職網」，惟前揭措施仍無法吸引最需要接受輔導或潛藏危機之家庭，亦無法觸及到不關心孩子教養問題或受限某些因素而不願或不易接近家庭教育之家長，況且是類家長苦於生計之重任，實無暇顧及子女之照顧及教養，亦難以調適其生活壓力與情緒。足見內政部提供之服務無法滿足單親家庭所面臨之經濟、照顧、教養及情緒需求。

**3、各地單親家庭服務中心之服務成效不彰**

各地方政府雖多設有單親家庭服務中心（除金門縣及連江縣未設置外，其餘地方政府皆設有單親家庭服務中心），惟其有標籤化之負面效應，本案實地訪查時，即有民間團體明確反映此項問題，致單親家庭礙於面子，而怯於求助。再加上該中心知名度不足，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以有效

掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求是類家庭自行尋求協助，此均造成服務成效不彰。

(六)綜上所述，單親家庭及隔代教養家庭多是個人不得已之選擇，況且來自單親或隔代教養家庭之社會傑出人士所在多有。惟因單親及隔代教養家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，已衍生諸多社會問題，中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭之比率計逾五成，明顯高於全國單親及隔代教養家庭之比率（約一成左右），足見單親及隔代教養家庭之兒童少年受虐及出現偏差行為之風險性甚高，亟需政府從預防層面提供足夠之支持、協助及保護，以增強其家庭功能，俾有利於兒童少年身心健全發展，並有助於國家社會未來穩定發展。惟教育部及原主管社政業務之內政部對於單親及隔代教養家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之經濟、照顧及教養等問題，核有疏失。

四、內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以掌握家庭變遷脈動及具體衝擊，致無法評核各項家庭服務能否滿足弱勢家庭之實際需求，亦未能因應各地家庭需求之不同而有因地制宜之作法，更無法有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求家庭自行尋求協助，核有怠失。

(一)依據內政部組織法第11條規定：「戶政司掌理下列事項：一、……。三、關於戶口普查之規劃事項。四、關於戶口調查及僑民調查事項。五、關於人口統計資料之整理、分析事項。六、關於戶籍登記事項。……。九、關於人口政策事項。十、關於其他

戶政事項。」

(二)有關我國隨著經濟、人口結構、社會變遷，家庭功能漸趨弱化，導致與家庭有關的社會問題層出不窮等情，已如前述，此凸顯政府已到不得不嚴正面對及檢討目前家庭相關政策及預防作為之關鍵時刻。惟據本案調卷資料及實地訪查結果，內政部未能並怠於督促地方政府建置我國家庭之相關基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制，致無法監測及掌握家庭型態及功能變遷之全貌，以及家庭因素對於社會所造成之問題，遑論夠針對各類家庭之實際需求，對症下藥改善問題，或是評估未來發展趨勢進而採取因應作為，茲例舉如下：

#### 1、有關內政部部分

(1)依據內政部網站公布之統計資料顯示，我國離婚率呈現逐年增加之趨勢，且近15年來，我國離婚計有861,260對、172萬2,520人。復據內政部之99年單親家庭狀況調查結果，推計單親家庭總戶數為32萬4,846戶<sup>19</sup>，占全國家中有未滿18歲子女家庭戶數之11.8%，較90年之24萬8,299戶，10年間增加7萬6,547戶(增加30.8%)；而「離婚」為造成單親家庭之主要原因，占82.5%，較90年之65.8%提高16.7個百分點。由於單親家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，已衍生諸多社會問題，中輟生、兒童及少年性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親家庭之比率偏高，足見單親家長確實面臨無法同時兼顧職場與親職角色之困境，亟需政府積極從預防層面提供足夠之支持、

---

<sup>19</sup> 此項調查所稱之單親家庭(調查對象)係指居住於臺閩地區內由單一父或母及至少有1位未滿18歲之未婚子女所組成的家庭。

協助及保護。

- (2) 惟內政部(戶政司)係掌理戶口調查之規劃、實施、戶籍人口統計及其統計資料之供應事項等業務，卻對於歷年家中有未滿18歲兒童少年之家庭戶數、家中育有未滿18歲兒童少年之單親家庭與隔代教養家庭之實際戶數及比率，以及單親家庭、隔代教養家庭及繼親家庭之兒童少年人數及其占兒童少年人數之比率等，均乏相關資料，甚至答覆：「前揭資料請行政院主計總處提供之」。
- (3) 又，我國跨國婚配率從87年之15.7%，到92年達到最高峰約31.9%，不僅比率高，且增加速度亦十分快速；截至102年5月底止外籍與大陸配偶人數已達478,903人。跨國婚姻組成之家庭所面臨之社會、文化適應問題，亟待協助。復據教育部提供之統計資料，100學年度來自新移民家庭之國中及國小學生分別有3萬3,881人、15萬9,181人，其中國中學生來自單親家庭占16.49%(5,586人)，臺東縣比率高達22.19%，南投縣與高雄市也超過20%；國小學生部分，來自單親家庭者有12.23%(19,472人)，又以嘉義市之比率為最高，達16.98%，繼親家庭則以花蓮縣(1.04%)為最高，其次南投縣與宜蘭縣均超過0.8%。此外，101年度全國國中小弱勢學生人數高達820,036人，占國中小學生總人數之37.08%，其中外籍大陸港澳配偶子女即有175,550人，占弱勢學生人數之21.41%。此凸顯政府亟需掌握新移民家庭狀況並據以提供適當之服務措施。惟有關新移民家庭之戶數及其占家庭總戶數之比率等基礎統計數據資料，主管

戶口調查、人口統計及人口政策事項之內政部竟復以該部無統計資料。

- (4)再查，內政部原主管社政業務單位係分別針對各類福利人口群（兒童、少年、婦女、老人、原住民、低收入戶、身心障礙者等）提供福利服務，故相關統計多為單一福利人口群所建置。前揭各人口群雖有其個別的福利身分別，惟其等均生活及成長於家庭之中，其能否獲得妥善之教育、照顧、保護、情緒支持、經濟資源等，均與家庭型態及功能變遷有著密切的關係，彼此之間的關係變化亦與家庭結構及功能變遷有關；然原主管社政業務之內政部卻欠缺以「家庭」為基礎之數據資料，亦與該部戶政單位缺乏橫向聯繫機制以掌握有關家庭基礎資料，致無法掌握家庭結構變遷之全貌，更難以分析及監測家庭因素對於社會所造成之問題及評估未來發展趨勢，而無法作為相關社會福利政策擬定及調整之重要依據。

## 2、地方政府部分

- (1)依據本院實地訪查發現，除臺南市政府曾於99年間辦理全面性家戶普查外，未見其他地方政府進行相關之普查工作，且對於轄內家庭型態及家庭功能變遷情形，均欠缺相關基礎統計資料，如單親家庭戶數，部分地方政府係參採行政院主計總處推估之「4%」、部分則係參採前內政部兒童局推估之「8%」進行推估，導致地方政府就其所提供之家庭服務措施，未能分析並針對轄內家庭型態及家庭需求，回應所採取之服務策略及具體措施。
- (2)又，本院實地訪查時，各縣市轄內相關重要基

礎資料係由不同機關單位就各自主管業務分別提供及說明，欠缺整合之機制或系統，以進行分析、評估及規劃；亦未進行全面性普查工作，僅能以推估數據予以呈現，致地方政府無法掌握轄內家庭變遷狀況之全貌，使得相關服務措施難以回應各類家庭之實際需求。

(3)復據內政部提出之實地訪查所見，均可見地方政府因未充分掌握轄內人口群之相關數據及特性，致無法因地制宜發展出各種家庭服務方案，有效預防及協助家庭因應危機。

(三)綜上，內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以掌握家庭變遷脈動及具體衝擊，致無法評核各項預防性服務能否滿足弱勢家庭之實際需求，亦未能因應各地家庭需求之不同而有因地制宜之作法，更無法有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求家庭自行尋求協助，核有怠失。

五、各地方政府為因應中央社會福利績效考核，雖設立各類功能型之服務中心，惟各類中心係針對單一人口群提供特定服務，致無法就具有多重需求之家庭及其成員提供整體與連續之服務，亦有標籤化之負面問題，並造成資源分散及服務重疊等問題，然行政院卻遲未督促所屬依據家庭政策整合並建立以社區為範圍之家庭支持(服務)中心，俾資源有效運用，促進家庭功能，顯有未當。

(一)按91年第三屆全國社會福利會議第六項議題「如何健全家庭功能提昇生活品質」之其中1項結論：「各地方政府應增加社會工作人力編制，建置家庭服務窗口，以強化家庭服務輸送機能。」復按93年10月18日行政院通過之家庭政策，其政策內容於「(

四)預防並協助解決家庭內的問題」中明確揭示，政府應建立以社區(或區域)為範圍的家庭支持(服務)中心，預防與協助處理家庭危機。

(二)惟據內政部查復資料顯示，各地方政府建置之家庭服務窗口模式不一，人力配置亦有所不同，甚有部分地方政府未建置家庭服務窗口，包括：新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、新竹市。復本院至地方政府實地訪查各縣市實際從事預防並協助家庭解決家庭成員問題之服務單位時，由於部分縣市政府反映該府轄內並未建立是類單位，爰僅能訪視其他單一功能型之服務中心，如兒童少年社區照顧中心、婦幼館、兒童福利中心、兒少托育資源中心、外籍配偶家庭服務中心、單親家庭服務中心等。

(三)再查，目前各地方政府共設有300個各類單一功能性之服務中心，包括：29個兒童及少年福利服務中心、41個婦女福利服務中心、32個原住民家庭服務中心、40個老人福利服務中心、21個身心障礙者福利服務中心、26個社會福利服務中心、20個新移民家庭服務中心、38個單親家庭服務中心、35個家庭福利(支持)服務中心及17個其他類型中心。各類中心總數雖多，卻有以下缺失之處：

1、上述各類中心總數(300個中心)雖多，惟多位於都會區或集中於某些地區，地處偏遠之鄉鎮仍缺乏福利資源、據點可近性亦有不足；且各中心僅對特定需求之個別家庭成員提供單一類型之服務，缺乏對家庭整體之規劃與服務：

(1)上述各類中心總數(300個中心)雖多，惟半數以上屬於綜合設置，稱為婦幼館、社福館等，且多位於都會區或集中於某些地區(如縣府辦

公所在或人口較多之區域)，地處偏遠之鄉鎮仍缺乏福利資源、據點可近性亦有不足。

- (2) 各類服務中心林立卻分散，除可近性不足之外，其僅對有需求之個別成員提供單一類型之服務(如老人福利服務中心針對家中老人，提供老人相關福利服務措施)，缺乏以「家庭」為整體之規劃與服務，針對具有多重需求之家庭及其成員即無法提供完整服務，亦無法建立資源整合及連續服務之機制；且以福利人口群成立各類服務中心，亦有標籤化之負面問題(如「單親」家庭服務中心、「外籍配偶」家庭服務中心)，造成有需求之家庭或個案往往礙於面子，而怯於求助。
  - (3) 加以地方政府囿於財政困難，故各類型中心之數量有限，多僅設置1處，以婦女福利服務中心為例，除臺北市、臺中市、高雄市、彰化縣、屏東縣外，其餘17個縣市政府僅設置1處婦女福利服務中心，且每個中心社工人力之配置亦有所不足，卻必須服務整個縣、市轄內之民眾，致服務成效不彰。
- 2、本案諮詢之專家學者舉出實際案例，凸顯實務上各類單一功能型之服務中心僅能針對特定需求人口群提供有限的服務，缺乏以家庭為中心的規劃及考量，難以有效解決具有多重需求的家庭所遭遇之困難及危機：

依據本案諮詢之專家學者所舉之實際案例指出：某市1位民眾之妻子係輕度智障，兩人生育智障之兒子，家中尚有年老長輩，家庭經濟狀況為列冊之低收入戶，惟在政府缺乏家庭整合服務之下，該市政府社政單位各承辦科(如社會救

助科、老人福利科、身心障礙福利科)雖皆與該家庭進行聯繫，但卻都未能提供適切的服務，僅能以轉介方式處理此個案，使得該民眾求助無門，迄未獲得協助。此案例即充分凸顯各類單一功能型之服務中心僅能針對特定需求人口群提供有限的服務，缺乏以家庭為中心的規劃及考量，難以有效解決具有多重需求的家庭所遭遇之困難及危機。

3、單一功能性之服務中心確實存在資源分散、服務效能不彰等問題，惟各地方政府係為因應中央社會福利績效考核而設置各類中心，而中央卻未能積極進行整合：

- (1) 根據本院實地訪查結果，各地方政府為因應中央社會福利考核，因而設置諸多單一功能性之服務服務中心，此確實導致資源分散、服務效能不彰之問題。地方政府並反映倘須加以整合各類中心時，應由中央(內政部)先進行整合，地方政府方能配合執行之。另部分民間團體於本院實地訪查時反映：實務上許多資源重複在上一名案主身上，期待政府加以整合。
- (2) 查內政部原主管社政業務單位為處理整合各類功能性服務中心之事，雖於101年11月1日邀集中央相關部會及地方政府進行研商，會議中檢討現有社會福利服務的提供，主要以各類人口群的需求進行規劃，較少以整體家庭為中心所規劃的普及性服務措施，是否導致家庭內各類成員有不同服務系統協助，造成資源重疊浪費等情。惟該次會議僅初步決議倘推動建置家庭支持服務中心，其服務宗旨朝「零拒絕」之目標。

(3) 又，該部考量中央經費不足，地方政府自籌經費配合度及地方首長關注程度，雖擬規劃分階段進行整合各類中心並推動建置區域型家庭服務中心。惟家庭功能日漸弱勢，與家庭有關之社會問題與日遽增，有賴政府儘速從預防層面積極採取改善作為以促進、強化家庭功能，及早預先防範問題之發生，否則再多資源及人力都無法因應事後補救。以兒童少年保護案件為例，我國雖面臨少子女化，但每年兒童少年保護通報案件數及受虐人數卻仍然逐年增加，通報數從93年之8,494件，增加至101年之35,823件，受虐人數由93年之7,837人，增加至101年之19,174人，倘政府未能積極落實初級預防工作，再如何增加保護性社工人力，都無法遏止或紓解兒童少年受虐事件。然而，內政部卻規劃自104至110年起始擴大推動，與中央相關單位、地方政府及民間團體研商建立共識，並研擬中長程計畫，結合政府及民間各項資源與經費全面推動建置家庭服務中心或家庭整合式服務體系，其推展進度緩慢，難以因應家庭變遷所造成之衝擊。

(四) 綜上，各地方政府為因應中央社會福利績效考核，雖設立諸多各類功能型之服務中心，惟各類中心係針對特定單一人口群提供服務(如老人福利服務中心針對老人提供老人相關福利措施)，致無法就具有多重需求之家庭及其成員提供整體性與連續性之服務，甚有標籤化的負面問題(如單親家庭服務中心)，造成資源分散及服務重疊等問題，家庭服務成效不彰。倘能將各類中心加以整合，設置家庭服務窗口，作為資訊流通、轉介、緊急處理與資源共享

之中心，更能達到就近提供服務、預防於先之以家庭為中心的服務模式，否則在各中心人力單薄、資源不足之情況下，實難發揮預防與解決家庭問題之服務效果。然而，行政院卻遲未督促所屬依據我國家庭政策內容整合並建立以社區為範圍之家庭支持(服務)中心，俾資源有效運用，促進家庭功能，顯有怠失。

綜上所述，隨著經濟、人口結構、社會變遷，家庭功能漸趨弱化，惟行政院為國家最高行政機關，卻長期以來未能積極督促及整合各相關部會從預防層面針對家庭提供適當之保護與協助，顯違背兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭、促進家庭功能之責任；復行政院於93年10月18日通過我國家庭政策，惟因欠缺管考機制，致無從檢討及評估辦理成效，並據以督促所屬加強改善，使得家庭政策有名無實；又，中輟生、兒少性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭之比率逾五成，顯見是類家庭多半缺乏足夠之資源，亟需政府提供足夠之支持、協助及保護，惟教育部及原主管社政業務之內政部對於是類家庭之協助不足，致無法有效協助解決其所遭遇之困難；再者，內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫機制以掌握家庭變遷之脈動及衝擊，致無法評核各項服務能否滿足弱勢家庭之需求，更無法有效掌握目標家庭，僅被動等待需求家庭自行求助；另各地方政府為因應中央社會福利績效考核，設立各類功能型之服務中心，惟存在標籤化之負面問題，並造成資源分散及服務重疊等問題，然行政院卻遲未督促所屬依家庭政策整合並建立家庭支持(服務)中心，俾資源有效運用，均核有疏失，允應澈底檢討改進，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：沈美真

劉玉山

黃武次

中 華 民 國 102 年 9 月 30 日