

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報105年度中央政府總決算審核報告，政府對未受適當照顧之兒少，提供寄養家庭安置服務，惟寄養體系逐漸高齡化，間有地方政府未落實執行訪視業務及資訊系統登錄資料欠完整等情案。

貳、調查意見：

聯合國「兒童權利公約」(Convention on the Rights of the Child)第20條揭示：針對暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童，或因顧及兒童最佳利益而無法使其繼續留在原生家庭環境時，國家應給予特別之保護與協助，並應依國家法律，確保該等兒童獲得其他替代方式之照顧，包括：安排寄養、依伊斯蘭法之監護、收養，或於必要時安置於適當之照顧機構。我國已於民國(下同)103年6月4日公布並自同年11月20日起施行「兒童權利公約施行法」，當原生家庭不利於兒童及少年(下稱兒少)身心健全發展時，政府更應落實保障是類兒少相關權益，並提供適當之安置照顧措施，以利其健康成長。

惟據審計部於105年度中央政府總決算審核報告指出：政府對於未受家庭適當照顧之兒少，提供寄養家庭安置服務，寄養體系卻逐漸高齡化、新增戶數漸減，且有部分地方政府對寄養個案未能落實訪視及「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統資訊系統」登錄資料有欠完整等情事。鑑於寄養家庭安置服務之能量與品質，屬於兒少保護工作之重要一環，攸關兒少權益甚鉅，爰本院內政及少數民族委員會第5屆第39次會議決議推派進行調查。

案經審計部、衛生福利部(下稱衛福部)社會及家庭署(下稱社家署)及衛福部保護服務司(下稱保護司)分別於106年11月17日、11月20日、12月6日到院進行簡報及提

供相關卷證資料；復於107年1月19日、1月25日舉辦諮詢會議，邀請承辦各縣市寄養家庭及親屬家庭安置服務之社團法人中華兒童與家庭促進協會、社團法人新北市保母協會、社團法人嘉義縣慈善團體聯合協會、財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會(下稱兒福聯盟)、財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會(下稱家扶基金會)、財團法人台灣世界展望會(下稱世界展望會)、財團法人家立立社會福利慈善事業基金會等7家民間團體與會提供諮詢意見。

嗣本院於107年1月29日赴臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心現場履勘，以瞭解該中心受理及處理兒少保護通報案件之流程；並聽取臺北市、新北市、桃園市、臺中市等4個地方政府社會局之簡報，同時進行答詢，以瞭解相關地方政府對於未受適當照顧之兒少提供寄養家庭及親屬安置服務等情形。最後於同年4月2日詢問衛福部呂寶靜政務次長、社家署祝健芳副署長、保護司郭彩榕簡任視察暨相關主管及承辦人員，並經補充資料後，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、96年至105年我國寄養家庭新增戶數呈遞減趨勢，自104年起已低於百戶，105年甚至發生新增數少於退出數之窘況，而民眾申請加入成為寄養家庭之戶數亦從101年之287戶，下滑至105年之151戶，減幅達5成；同時寄養父母亦呈高齡化現象，55歲以上人數占比從100年之28.43%，迅速增加至105年之46.45%，在在凸顯寄養服務存有資源不足之危機。加以寄養安置時間超過2年之兒少人數占比已達4成，此對已屬有限的寄養服務資源，無異雪上加霜。寄養家庭新增數量萎縮、寄養父母呈高齡化態勢、寄養個案安置時間拉長，均將嚴重衝擊寄養服務資源，影響程度不可輕忽，衛福部允應正視上述警訊，積極研議有效解決對策，以減少寄

養家庭的流失，保障受虐及弱勢兒少能受到家庭式的安置照顧。

- (一) 依據兒童及少年福利與權益保障法(下稱兒少權法)第8條規定，中央主管機關對於各地方政府執行兒少福利、兒少保護業務，負有監督、協調及規劃等職責。再據衛福部社家署組織法第2條規定，該署掌理兒少福利服務政策及權益保障之規劃、推動及執行等事宜。基此，衛福部對於寄養家庭相關政策與業務之規劃、推動及督導等，負有職責。
- (二) 兒少當遭受不當對待，或因家庭發生重大變故致無法正常生活於家庭時，地方主管機關基於兒少最佳利益，經評估後應予適當之安置或輔助，安置措施包括：辦理家庭寄養、交付適當之兒少福利機構或其他安置機構提供教養之¹。換言之，兒少寄養安置乃是針對原生家庭照顧者不適任親職，或家庭發生重大變故者，為使兒少獲得較健全之成長環境，讓其暫時安置於寄養家庭中，待原生家庭困難解決後，再返家生活之措施。而從衛福部統計資料觀察，整體而言，家外安置之兒少保護個案人數從100年之6,374人，逐年減少至105年之5,750人；其中仍以機構安置人數為最多，每年皆達3千人以上，占家外安置總人數之比率將近6成；同期間寄養家庭安置人數從2,702人，減少至2,337人，占比逐年下降，從43.42%下滑至40.64%(詳見下圖1及圖2)。

¹ 兒少權法第56條、第57條及第62條定有相關規定。

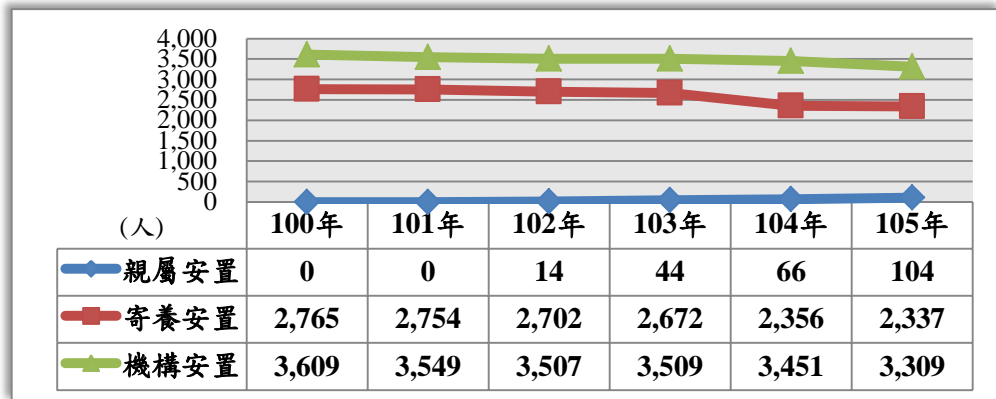


圖1 100年至105年兒少保護個案安置於各類家外安置之人數統計

備註：

1. 100年及101年衛福部未就親屬安置進行統計。
2. 衛福部因「106年度寄養服務工作成果報告」尚在蒐整資料中，爰無法提供106年統計數據。

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

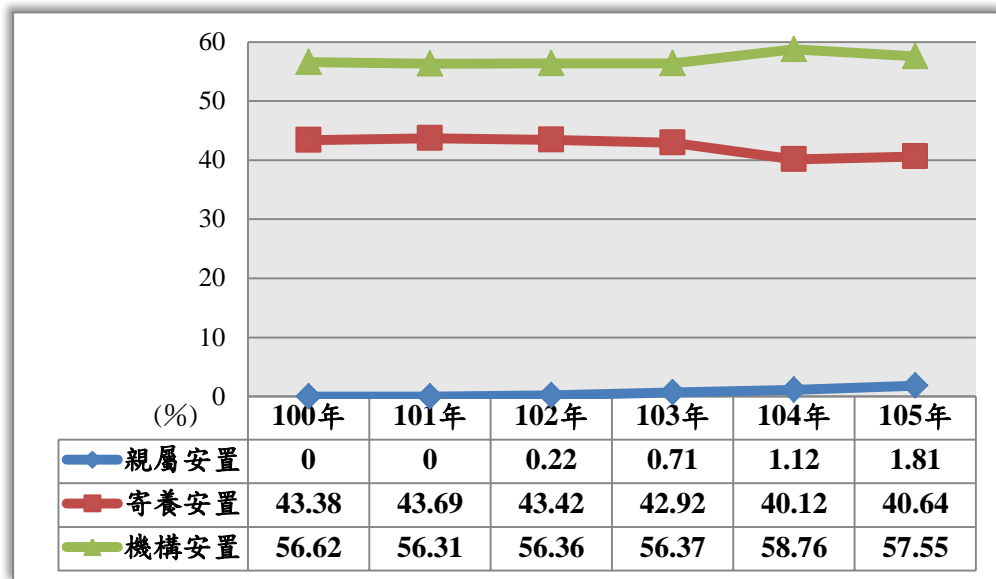


圖2 100年至105年兒少保護個案安置於各類家外安置措施之人數占比統計

備註：

1. 100年及101年衛福部未就親屬安置進行統計。
2. 衛福部因「106年度寄養服務工作成果報告」尚在蒐整資料中，爰無法提供106年統計數據。

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

(三) 依據衛福部查復之資料顯示，我國寄養家庭新增戶數呈逐年遞減趨勢，而民眾提出加入成為寄養家庭之申請戶數亦逐年下滑：

1、96年至105年全國寄養家庭戶數，於103年達到最高峰之1,401戶，104年時減少至1,322戶，105年則微幅回升至1,334戶(詳見下圖3)。惟觀察96年至105年寄養家庭新增與退出數量，每年新增戶數呈遞減趨勢，101年及102年雖達160戶以上，惟自103年起逐年減少，104年時新增戶數(94戶)已低於百戶，105年甚至少於退出戶數(99戶)，詳下圖4。

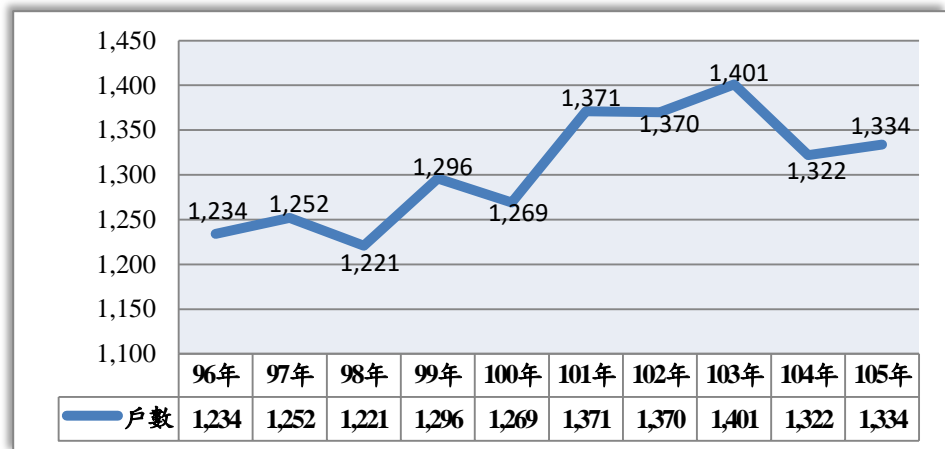


圖3 96年至105年全國寄養家庭戶數增減趨勢

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

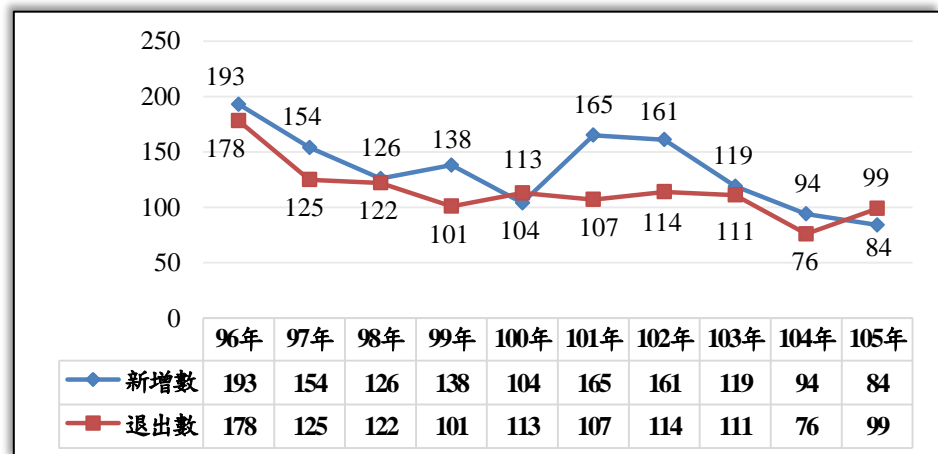


圖4 96年至105年全國寄養家庭新增與退出數量統計

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

2、若從各類寄養家庭新增及退出戶數以觀，新增部分主要仍以「雙親性質」為主，其次為「單親性質」，

專業寄養歷年皆低於10戶(詳見下表1)；退出部分亦以「雙親性質」為多(詳見下表2)。

表1 100年至105年全國各類寄養家庭新增戶數統計

單位：戶；%

年別	合計		雙親性質		單親性質		專業寄養	
	戶數	占比	戶數	占比	戶數	占比	戶數	占比
100	104	100.0	87	83.7	11	10.6	6	5.8
101	165	100.0	128	77.6	35	21.2	2	1.2
102	161	100.0	125	77.6	31	19.3	5	3.1
103	119	100.0	74	62.2	19	16.0	6	5.0
104	94	100.0	73	77.7	16	17.0	5	5.3
105	84	100.0	70	83.3	11	13.1	3	3.6

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

表2 100年至105年全國各類寄養家庭退出戶數統計

單位：戶；%

年別	合計		雙親性質		單親性質		專業寄養	
	占比	戶數	占比	戶數	占比	戶數	占比	戶數
100	113	100.0	93	82.3	9	8.0	11	9.7
101	107	100.0	93	86.9	13	12.1	1	0.9
102	114	100.0	99	86.8	14	12.3	1	0.9
103	111	100.0	90	81.1	17	15.3	4	3.6
104	76	100.0	64	84.2	7	9.2	5	6.6
105	99	100.0	81	81.8	15	15.2	3	3.0

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

- 3、再從寄養家庭之招募成果以觀，每年民眾申請加入寄養服務行列之數量亦逐年下滑，105年更首度低於200戶，對照101年之申請數(287戶)，減幅達47.4%，成為正式寄養家庭之戶數也因此減少；而通過率從57.49%，降低至104年之43.32%，105年則回升至55.63%(詳下表3)。

表3 101年至105年寄養家庭申請數及通過數

單位：人；%

年別	101	102	103	104	105
申請戶數(A)	287	299	226	217	151
核准戶數(B)	165	161	119	94	84
通過率(B/A)	57.5	53.9	52.7	43.3	55.6

資料來源：衛福部社家署。

4、另據衛福部查復結果，目前僅臺北市、彰化縣及嘉義縣等3個縣市反映寄養家庭服務資源尚稱足夠，其餘縣市皆表不足。

(四)再據衛福部查復之資料顯示，寄養家庭父母已呈現高齡化現象，服務年資多已達10年以上：

1、55歲以上之寄養家庭父母人數，從100年之706人，增加至105年之1,172人，短短6年之間，增幅達66%；占比亦從28.43%增至46.45%，部分縣市占比甚至已逾5成。同期間，45歲以下之寄養父母人數從1,093人，減至712人，占比從44.02%減至28.23%(詳下表4及圖5至圖7)，凸顯寄養家庭已呈現高齡化之趨勢。

表4 100年至105年寄養家庭年齡分布情形

單位：人；%

年別		合計	30歲以下	30歲~未滿35歲	35歲~未滿40歲	40歲~未滿45歲	45歲~未滿50歲	50歲~未滿55歲	55歲以上
100	父親人數	1,190	-	5	38	141	262	332	412
	母親人數	1,293	1	15	85	200	346	352	294
	小計	2,483	1	20	123	341	608	684	706
	比率	100	0.04	0.81	4.95	13.73	24.49	27.55	28.43
101	父親人數	1,251	-	8	41	142	242	345	473
	母親人數	1,367	1	16	85	206	335	376	348
	小計	2,618	1	24	126	348	577	721	821
	比率	100	0.04	0.92	4.81	13.29	22.04	27.54	31.36
102	父親人數	1,243	-	6	38	129	225	327	518
	母親人數	1,367	1	15	70	188	322	383	388
	小計	2,610	1	21	108	317	547	710	906
	比率	100	0.04	0.8	4.14	12.15	20.96	27.2	34.71
103	父親人數	1,261	-	4	32	101	220	331	573
	母親人數	1,398	1	14	53	172	324	379	455
	小計	2,659	1	18	85	273	544	710	1,028
	比率	100	0.04	0.68	3.2	10.27	20.46	26.7	38.66
104	父親人數	1,190	1	2	22	87	199	295	584
	母親人數	1,318	2	8	50	150	268	375	465
	小計	2,508	3	10	72	237	467	670	1,049
	比率	100	0.12	0.4	2.87	9.45	18.62	26.71	41.83
105	父親人數	1,192	1	3	16	70	185	282	635
	母親人數	1,331	2	8	35	133	259	357	537
	小計	2,523	3	11	51	203	444	639	1,172
	比率	100	0.12	0.44	2.02	8.05	17.6	25.33	46.45

資料來源：本院整理自衛福部社家署查復資料。

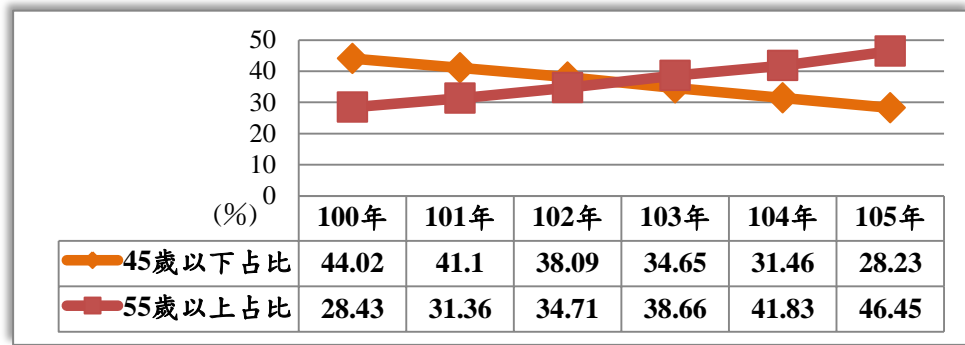


圖5 100至105年度寄養家庭父母高齡化趨勢

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

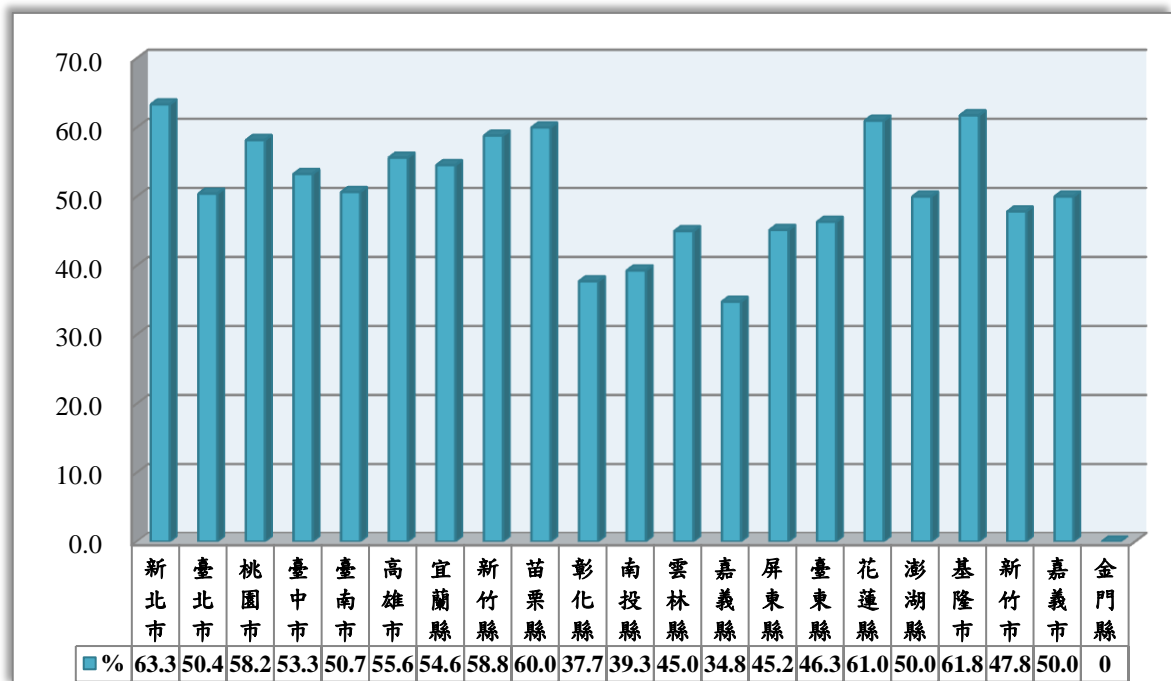


圖6 105年各縣市寄養父親年齡於55歲以上之占比

資料來源：衛福部，本院整理製圖。

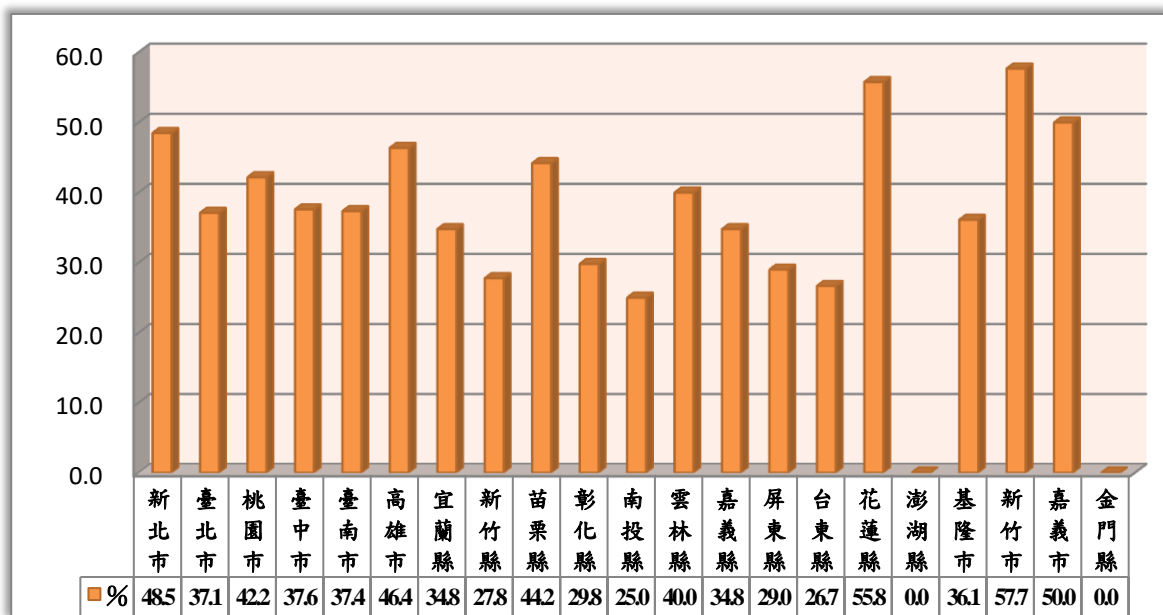


圖7 105年各縣市寄養母親年齡於55歲以上之占比

資料來源：衛福部，本院整理製圖。

2、100年至105年寄養家庭服務年資達10年以上之戶數占比逐年提高，105年已近4成(詳見下圖8)。

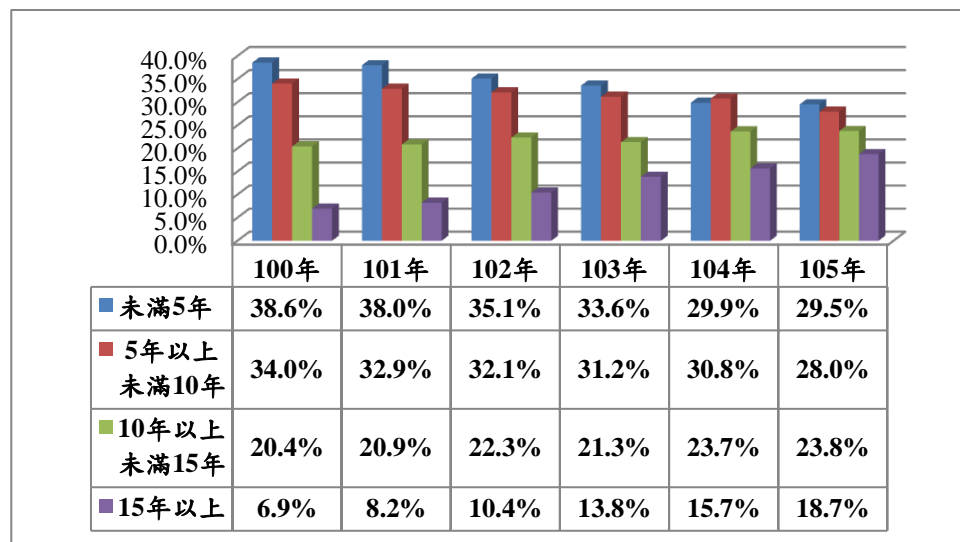


圖8 100年至105年寄養家庭之服務年資占比統計

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

3、衛福部社家署亦自承：寄養家庭招募以中壯年為主，因新增寄養家庭困難，導致整體寄養家庭出現高齡化趨勢，中高齡家庭增加，中壯年與青年

家庭的比例逐漸降低，長期恐引發寄養安置服務量能不足之危機等語。

- (五)兒少保護個案安置於寄養家庭時間超過2年之人數占比已達4成，可見寄養家庭已成為中長期安置的主要資源之一，此對於已屬有限的寄養服務資源，無異雪上加霜：

聯合國「兒童權利公約」及我國兒少權法皆已明確揭示，國家對於家庭發生重大變故或照顧者無法提供適當照顧之兒少，應優先安置於以家庭式為基礎的暫時性替代照顧措施，民間團體第一線實務工作者亦直指家庭式的安置模式優於機構安置，更適合兒少的成長與發展。截至105年，安置於寄養家庭超過2年時間之兒少人數占比已達4成(詳見下圖9)，凸顯寄養家庭已成為中長期安置的主要資源之一。惟從前述可見，近年來寄養家庭服務資源開拓不易、招募困難，申請及新增戶數皆已明顯銳減，恐將排擠寄養家庭可供安置服務的數量。

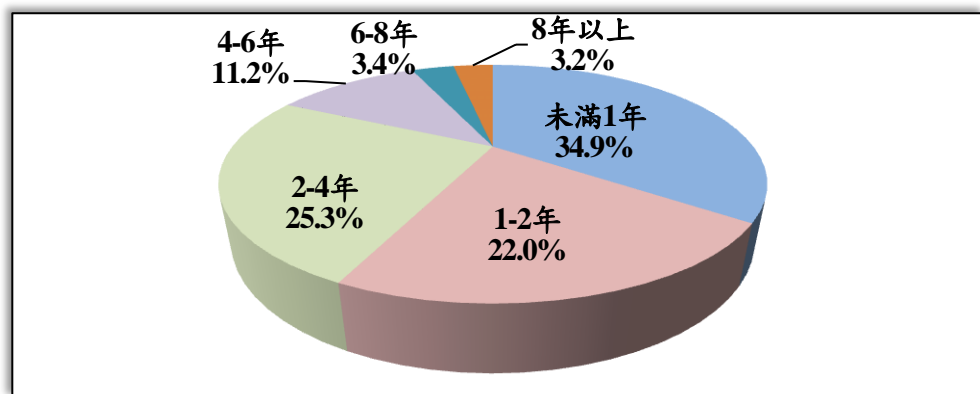


圖9 100年至105年寄養兒少個案安置時間分布情形

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

- (六)再據本院諮詢之民間團體第一線實務工作者指出，寄養父母年齡超過50歲以上，勢必成為常態，爰建議政府對於寄養家庭的相關規範，能夠加以調整，多以鼓勵措施，取代規範要求與考核，並放寬65歲

以上者亦能加入寄養服務行列。此外，去年(106)年11月間我國邀請5位國際專家組成的國際審查委員會，針對我國施行「兒童權利公約」首次提出的《國家報告》，進行國際審查並提出結論性意見，其中即建議政府持續並加強寄養政策，包括對有特殊需求兒童之照顧及對寄養家庭之培訓與支持。

(七)綜上，96年至105年我國寄養家庭新增戶數呈遞減趨勢，自104年起已低於百戶，105年甚至發生新增數少於退出數之窘況，而民眾申請加入成為寄養家庭之戶數亦從101年之287戶，下滑至105年之151戶，減幅達5成；同時寄養父母亦呈高齡化現象，55歲以上人數占比從100年之28.43%，迅速增加至105年之46.45%，在在凸顯寄養服務存有資源不足之危機。加以寄養安置時間超過2年之兒少人數占比已達4成，此對已屬有限的寄養服務資源，無異雪上加霜。寄養家庭新增數量萎縮、寄養父母呈高齡化態勢、寄養個案安置時間拉長，均將嚴重衝擊寄養服務資源，影響程度不可輕忽，衛福部允應正視上述警訊，積極研議有效解決對策，以減少寄養家庭的流失，保障受虐及弱勢兒少能受到家庭式的安置照顧。

二、部分地方政府未設兒少保護個案緊急安置庇護中心，係以既有的寄養家庭作為緊急安置措施，以致兒少保護個案經常於未經健康檢查及完善評估等情況下，即逕行寄養安置，不僅造成寄養家庭服務困境，亦損及兒少權益。惟衛福部卻未能積極就各地區緊急安置服務資源分布及需求進行全面盤點，任令地方政府各自辦理，致難落實供給需求及資源佈建之衡平，亟待該部積極檢討改善。

(一)依據兒少權法第56條及第57條等規定，兒少當遭受

不當對待²，其生命、身體或自由有立即之危險或之虞時，地方主管機關基於兒少最佳利益，經多元評估後應予必要之緊急保護、安置或為其他必要之處置；而緊急保護安置時間不得超過72小時。

(二)從衛福部統計資料觀察，兒少保護緊急安置個案從101年之989人，逐年減少至105年之384人，惟至106年時增加為530人(詳見下圖10)。

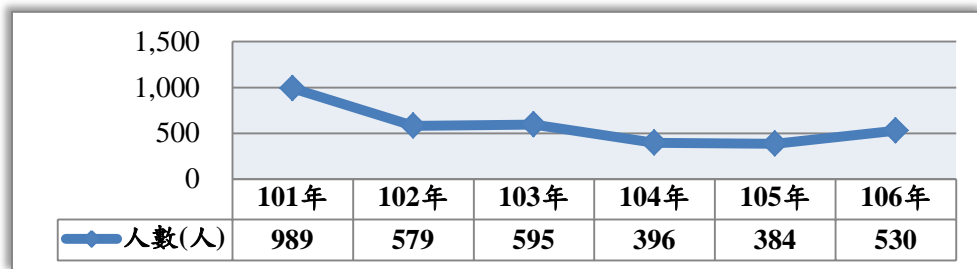


圖10 101年至106年兒少保護個案緊急安置人數統計

資料來源：衛福部保護司網站，本院整理製圖。

(三)緊急安置係兒少保護處理流程中的一項重要服務，當受虐兒少入住緊急庇護中心後，可立即得到安全的庇護環境，人身安全暫時獲得立即保障，並於緊急安置期間，進行妥善之評估，據以擬訂後續適當之處置措施，以符合兒少最佳利益。衛福部亦表示略以：每名保護個案受緊急安置保護有72小時之期限，縣市倘若無是項需求，獨立設置緊急安置庇護處所恐造成人力及資源之浪費；惟保護個案年齡不一，如對有情緒困擾或處於叛逆階段之青少年，若逕行安置於機構，較有風險，爰該部社家署支持設置緊急庇護處所，但目前兒少權法並未規範各地方主管機關應設置緊急安置處所等語。

(四)依據衛福部查復結果，目前部分縣市係透過設置緊急

² 包括：(1)兒少未受適當之養育或照顧；(2)兒少有立即接受診治之必要，而未就醫(3)兒少遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作；(4)兒少遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護。

或短期庇護中心(下稱短期庇護中心)提供緊急安置措施，而未設置或當短期庇護中心床位不足時，則以寄養家庭、安置機構或居家托育資源作為緊急安置場所。該部並表示：全國可提供緊急安置的床位數平均計有1,600人，相較於近年來每年平均需緊急安置人數約400人，尚稱足夠等語。惟查：

- 1、100年至106年緊急安置資源以寄養家庭可供安置容量為最多，每年約在800人上下，占總數之4至5成。同期間，居家托育可安置容量逐年增加，106年占比已達13.8%，已超過安置機構。至於緊急安置庇護中心，每年全國數量維持在20家上下，可供安置容量皆不及300人，均低於緊急安置個案人數(以106年為例，短期庇護中心可供緊急安置人數為276人，低於當年緊急安置530人)，占比亦呈現逐年下降，106年僅達14.6%(詳見下表5及圖11)。

表5 100年至106年全國各類緊急安置措施可安置容量統計

單位：處所數；人

年別	合計	緊急安置庇護中心		寄養家庭	安置機構	居家托育	其他處所
		處所數	人數				
100	1,378	19	226	735	248	0	2
101	1,444	19	226	774	254	15	3
102	1,601	19	226	784	255	92	3
103	1,626	22	248	784	255	107	4
104	1,793	22	250	814	259	165	6
105	1,846	23	272	798	260	214	11
106	1,893	20	276	787	253	262	14

備註：「其他處所」包含長期照護機構、護理之家、醫院。

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

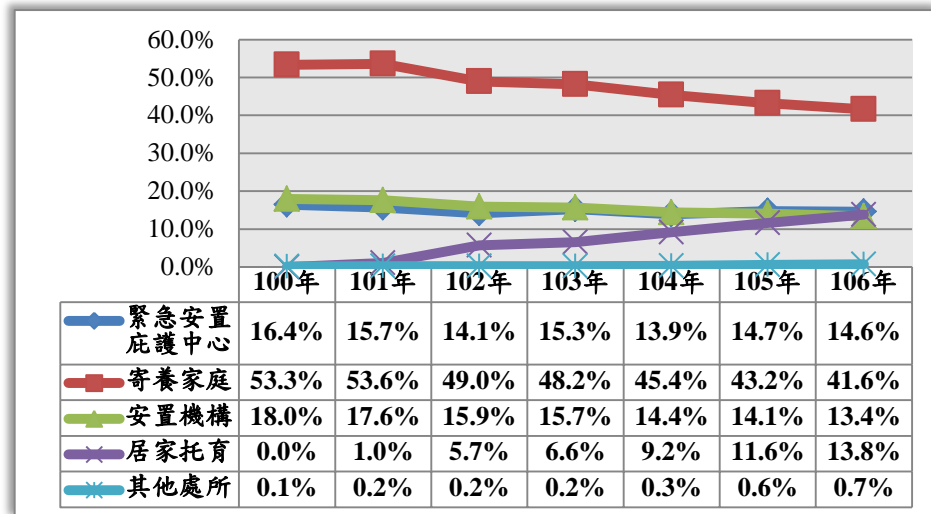


圖11 100年至106年全國各類緊急安置措施安置容量占比統計

備註：「其他處所」包含長期照護機構、護理之家、醫院。

資料來源：衛福部，本院整理製圖。

- 2、再觀察106年各縣市資源佈建狀況，高雄市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、嘉義縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市及金門縣等12個縣市並未設置緊急安置庇護處所，係以寄養家庭、安置機構或居家托育等作為緊急安置措施，其中新竹縣及苗栗縣甚至僅以寄養家庭作為轄內緊急安置唯一的資源(詳見下圖12及圖13)。此外，即使部分地方政府將寄養家庭或安置機構納入緊急安置資源，惟未事先與寄養家庭或機構簽訂契約，係視實際狀況再協調安置個案，以致目前全國緊急安置資源，並非實際可見。

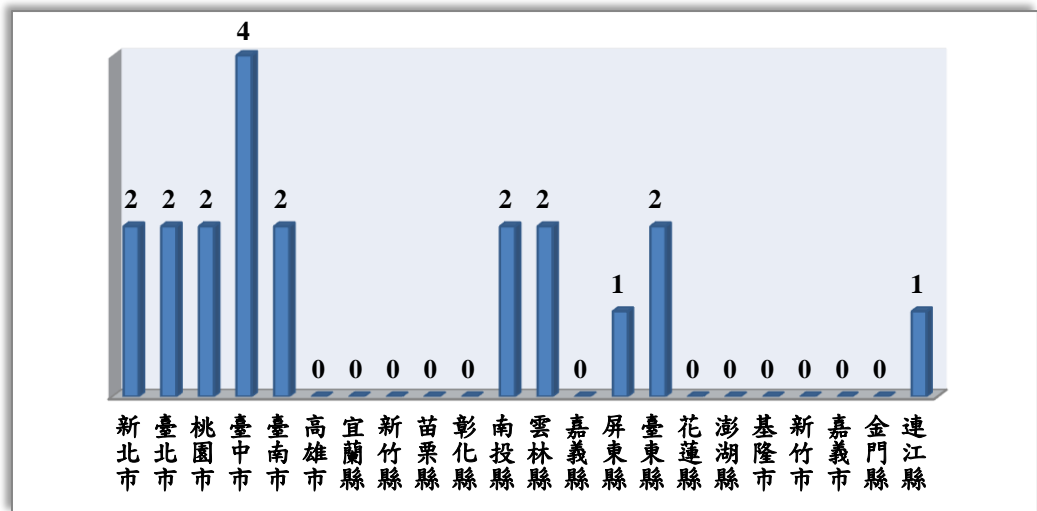


圖12 106年各縣市緊急安置庇護中心設置數量分布情形
 資料來源：衛福部，本院整理製圖。

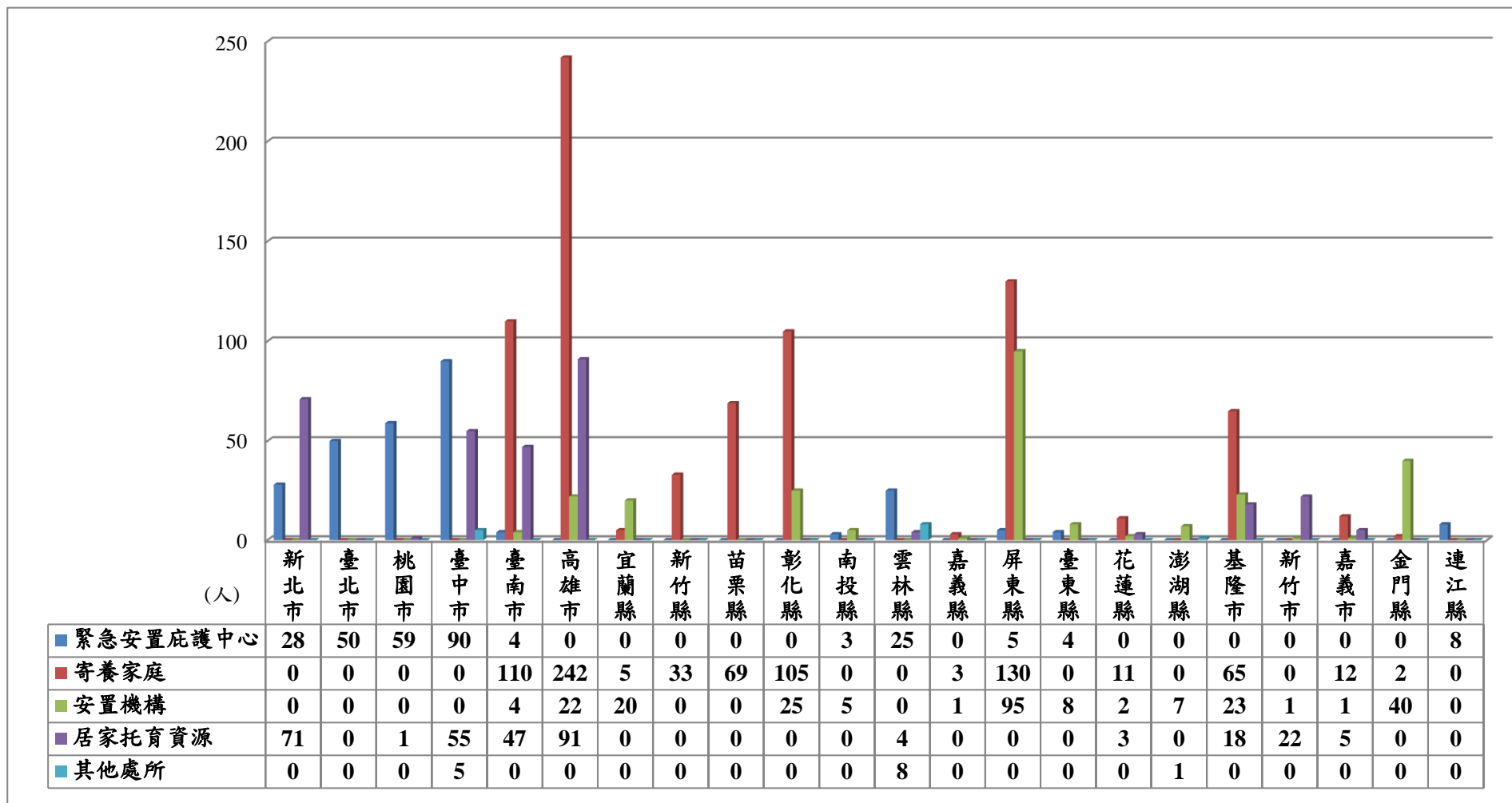


圖13 106年各縣市各類緊急安置措施可供安置容量統計

備註：「其他處所」包含長期照護機構、護理之家、醫院。

資料來源：衛福部，本院整理製圖。

3、再據民間團體第一線實務工作者於本院諮詢時表示：兒少緊急安置機構確有其必要性，可以協助觀察兒少身心狀況；地方政府對於兒少保護個案，應先提供緊急安置的處所做好事前評估及相關準備工作，之後再順利轉至寄養家庭提供照顧，方為妥適的處理程序；惟部分地方政府因缺乏緊急安置場所(資源)，以致兒少保護個案經常於未經健康檢查及仔細評估之下，即逕安置於寄養家庭；而寄養家庭被迫在未做好相關準備之下，立即接受兒少保護個案，不利於寄養家庭及寄養個案，此為造成寄養家庭退出的原因之一等語。家扶基金會於106年「臺灣兒少權益白皮書」亦指出：部分縣市長期無法改善缺乏緊急安置資源的狀態，使寄養家庭必須成為緊急安置的場域之一，也易造成寄養家庭的傷害與服務困境，增加寄養家庭流動率，讓為數不足的寄養家庭數量更加雪上加霜。

4、由前述可見，各地方政府緊急安置資源建置仍有不足，仍待衛福部進一步釐清掌握並積極解決。

(五)針對目前個縣市緊急安置資源佈建狀況，衛福部雖於提供本院之書面詢問資料中表示略以：「目前各地方政府緊急安置資源尚有不足，主要係因未設置緊急庇護中心及2歲以下嬰幼兒無適當場所，爰運用寄養家庭與居家托育資源以為因應。」「2歲以下者會考量寄養家庭的環境較為適合，的確會有個案未經過檢查的風險存在」等語，惟該部卻未能積極就緊急安置服務資源分布及需求進行全面盤點，任令地方政府各自辦理，致難落實供給需求及資源佈建之衡平。此外，如何避免緊急庇護安置資源原係為保護兒少個案獲得即時適當照顧之立意，卻因缺乏事前妥善評估而影響寄養家庭繼續服務之意願，衛福部亦應審慎思考相關配套措

施及支持服務。

(六)綜上，部分地方政府未設兒少保護個案緊急安置庇護中心，係以既有的寄養家庭作為緊急安置措施，以致兒少保護個案經常於未經健康檢查及完善評估等情況下，即逕行寄養安置，不僅造成寄養家庭服務困境，亦損及兒少權益。惟衛福部卻未能積極就各地區緊急安置服務資源分布及需求進行全面盤點，任令地方政府各自辦理，致難落實供給需求及資源佈建之衡平，亟待該部積極檢討改善。

三、大多數地方政府為加強對寄養家庭之支持，確保寄養兒少之身心狀況及生活穩定，雖已於107年紛紛調高寄養安置費用，惟調幅有限，目前仍僅臺北市、金門縣、連江縣等3個縣市對於各類型兒少之安置費用，均符合衛福部規範之參考標準，其餘縣市或部分符合，或皆低於標準，甚至有差距達8千元之多者。為確保寄養家庭服務品質及寄養兒少個案受到適當照顧，衛福部允應正視各縣市政府寄養安置費用之調幅問題，並採取解決對策，以避免寄養家庭不斷流失，造成家庭式安置資源不足的問題益發惡化，繼而損及兒少安置權益。

(一)依據兒少權法第62條規定，寄養家庭之寄養條件、程序與受寄養家庭之資格、許可、督導、考核及獎勵之規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。

(二)查衛福部為加強各地方政府對於寄養家庭服務之督導，確保兒少獲得適切之寄養安置服務，於100年間訂定「兒童及少年家庭寄養服務工作基準」，提供地方政府依循辦理。其中前述工作基準就寄養家庭安置費用，以各地「最低生活費」為基準，針對一般兒童及少年、身心障礙或發展遲緩之兒童及少年，分別訂定不同參考標準，詳見下表6。

表6 衛福部對於寄養家庭安置費用之參考標準
以各地最低生活費用之N倍計

一般		身心障礙或發展遲緩		特殊情形之兒少
兒童	少年	兒童	少年	
1.8倍以上	2倍以上	2倍以上	2.2倍以上	地方政府自行提高金額

備註：高中(職)以上之學雜費採外加方式辦理；跨縣市寄養者，應依安置地之標準核計；重大傷病醫療費用依「低收入戶暨弱勢兒童及少年醫療補助計畫」辦理補助；寄養兒少若有早期療育之需求，亦可同時申請相關經費補助；寄養兒童優先安排就讀公立幼兒園，並予以托育補助。

資料來源：衛福部「兒童及少年家庭寄養服務工作基準」。

(三)依據衛福部查復之資料顯示，各地方政府針對一般及特殊需求之兒少，雖已訂定不同之寄養安置費用，惟106年僅金門縣之兒少(含特殊)安置、新竹縣之一般兒童安置、彰化縣之特殊兒少安置，以及苗栗縣、南投縣、雲林縣之特殊少年安置，符合中央規範之參考標準，其餘縣市皆未達標準，介於當地最低生活費用之1.2~1.4倍間，對於特殊兒少之安置費用亦多未超過當地最低生活費用之1.5倍(詳見下圖14)。

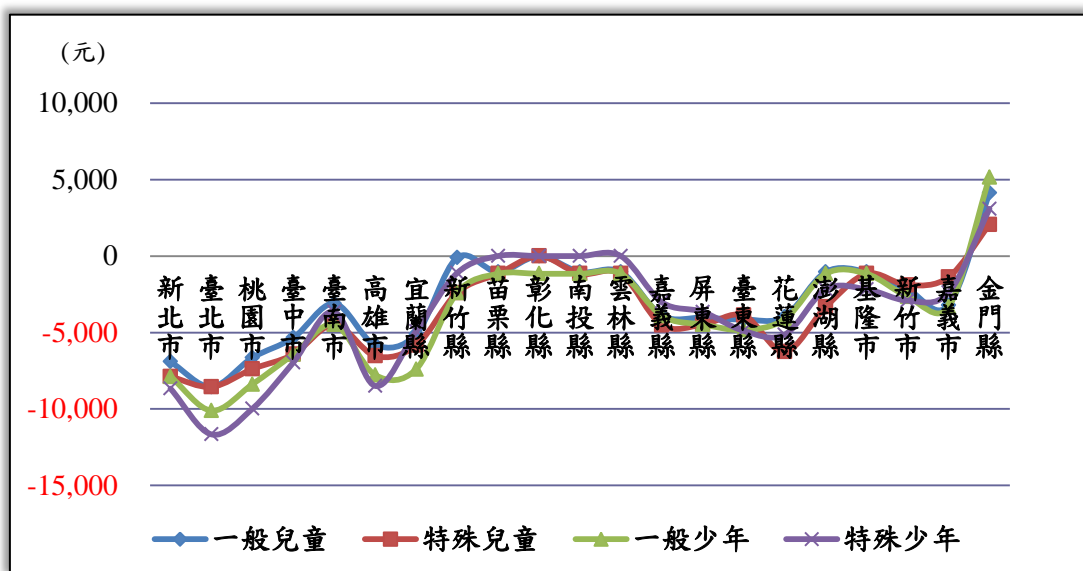


圖14 106年各縣市寄養安置費用與中央規範標準之差距情形

資料來源：衛福部社家署。

(四)再查，衛福部雖已持續透過定期業務聯繫檢討會議，督導地方政府調整寄養費用，計有18個縣市已於107年調高費用500元至9,000元不等，惟仍僅臺北市、金門縣、連江縣等3個縣市各類型兒少寄養安置費用皆符合該部所定標準，其餘縣市或有部分符合(宜蘭縣之一般兒童、嘉義市之特殊兒童)，或皆低於標準，甚至有差距達8千元之多者，可見大多縣市寄養安置費用仍有不足之情況(詳見下表7及圖15)。

表7 107年各地區寄養安置費用參考標準

單位：元

縣市別	一般		身心障礙或發展遲緩	
	兒童	少年	兒童	少年
	最低生活費 1.8倍以上	最低生活費 2倍以上	最低生活費 2倍以上	最低生活費 2.2倍以上
臺灣省	22,298	24,776	24,776	27,254
臺北市	29,083	32,314	32,314	35,545
新北市	23,294	25,882	25,882	28,470
桃園市	25,893	28,770	28,770	31,647
臺中市	24,863	27,626	27,626	30,389
臺南市	22,298	24,776	24,776	27,254
高雄市	24,646	27,384	27,384	30,122
福建省	20,043	22,270	22,270	24,497

資料來源：本院依據衛福部社會救助及社工司網站公布之107年各地生活費用最低標準，設算製表。

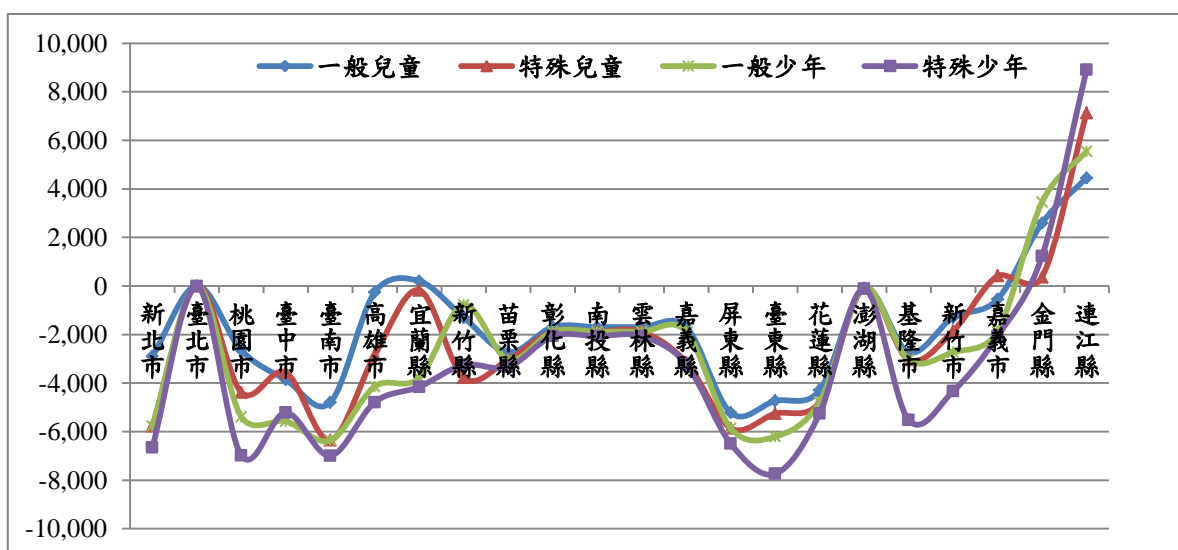


圖15 107年各地方政府寄養費用與中央寄養安置費用標準之差距

資料來源：衛福部，本院整理製圖。

(五)早期寄養家庭安置對象多以家庭貧困等經濟因素的個案為主，惟近年來社會快速變遷，家庭型態漸趨多元，對於傳統家庭具有之扶養教育功能，造成極大衝擊，家庭功能日益弱化；加以婚姻失調、貧窮、失業、離婚、藥酒癮等議題增加，導致兒少受虐問題愈趨嚴峻且複雜，以致當今寄養個案已轉為以受虐或家庭遭逢危機事件的保護個案為主(詳見下圖16)，更增寄養安置服務之挑戰性及困難度，惟各地方政府卻未能提供合理的寄養安置費用。民間團體第一線實務工作者於本院諮詢時亦指出：寄養家庭新增戶數漸減及寄養父母高齡化，不僅凸顯出國人婚姻觀念的改變、寄養個案照顧益發艱難，同時亦反映出政府的經費未能到位；隨著寄養成本不斷增加，但地方政府提供的安置費用卻無法充分反映成本，此為造成寄養家庭數量逐漸減少的原因之一等語。衛福部亦表示：寄養家庭安置費用偏低，不足支持照顧寄養兒少所需成本與資源，影響寄養家庭投入意願等語，足見寄養費用之調整確為問題關鍵。

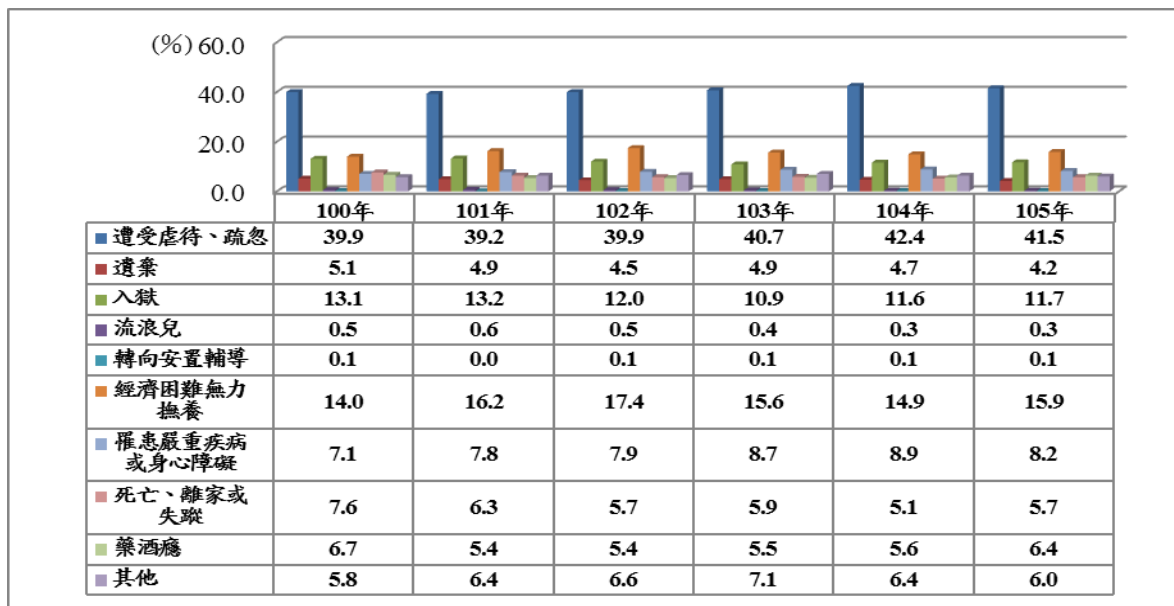


圖16 100年至105年兒少個案寄養原因態樣統計

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

(六)綜上，大多數地方政府為加強對寄養家庭之支持，確

保寄養兒少之身心狀況及生活穩定，雖已於107年紛紛調高寄養安置費用，惟調幅有限，目前仍僅臺北市、金門縣、連江縣等3個縣市對於各類型兒少之安置費用，均符合衛福部規範之參考標準，其餘縣市或部分符合，或皆低於標準，甚至有差距達8千元之多者。為確保寄養家庭服務品質及寄養兒少個案受到適當照顧，衛福部允應正視各縣市政府寄養費用之調幅問題，並採取解決對策，以避免寄養家庭不斷流失，造成家庭式安置資源不足的問題益發惡化，繼而損及兒少安置權益。

四、105年部分地方政府對於寄養個案受安置照顧狀況，未能落實系統登錄及辦理訪視業務，嗣經衛福部採取督考措施，106年各地方政府辦理訪視寄養個案的狀況雖已有改善，惟仍有部分地方政府訪視頻率不足，亟待衛福部研議採取有效督導措施，以促使各地方政府落實辦理，俾適時對寄養家庭提供必要之協助與支持，進而讓寄養個案獲得適當照顧；另該部對於寄養個案登錄資料有欠完整之問題，雖已採取因應改善作為，仍有賴該部持續督促各地方政府落實登錄事宜，俾利掌握寄養服務狀況。

(一)依據衛福部「兒童及少年家庭寄養服務工作基準」，對於寄養個案訪視頻率之規範如下(詳見下圖17)：

- 1、兒少首次安置及轉換安置個案，前2個月，每月至少家訪2次；第3個月起，每月至少家訪1次。地方主管機關主責社工人員於個案安置後，應主動訪視以瞭解個案安置情形，以協助兒少融入寄養家庭及協助寄養家庭成員接受新生活同伴，並對寄養家庭採取機動訪視督導，地方主管機關至少每半年隨機抽訪寄養安置個案1次，對發生特殊事件協助處理與提供資源，以建構完善寄養家庭生活照顧服務。

- 2、新加入之寄養家庭於接受安置個案後，前6個月每月至少家訪2次，各縣市偏遠地區之寄養家庭則視狀況增減訪視次數，以提供寄養家庭充分支持，減少寄養家庭流動。
- 3、前2項訪視機制，應納入寄養服務契約。

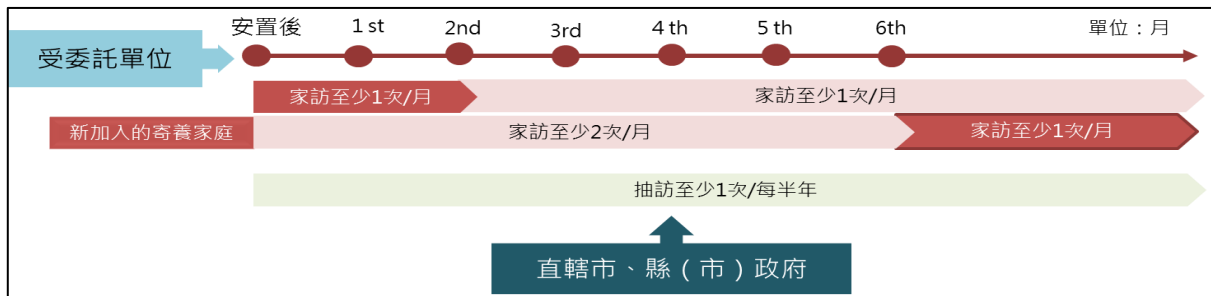


圖17 寄養家庭訪視機制及頻率規範

資料來源：衛福部社家署。

(二)惟據審計部105年度中央政府總決算審核報告指出：

- 1、105年各地方政府對寄養個案之訪視情形，核有桃園市等15個縣市訪視人次低於寄養人數，其中桃園市、高雄市、宜蘭縣、新竹市、苗栗縣及臺東縣等6個縣市訪視人次甚未及寄養人數之2成，顯示各該地方政府未能落實訪視，難以有效確保寄養家庭服務品質。
- 2、衛福部社家署為協助各地方政府透過資訊平台掌握個案服務狀況及強化統計分析，自103年起啟用「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統」，其包含兒少個案資料庫建置、個案評估處遇及工作流程登錄、安置及後續追蹤輔導單位管理等功能；惟地方政府委外辦理寄養服務之民間團體多已自行建置資訊系統，且依該署103年12月訂定之「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統使用作業規定」，使用單位所需登打欄位，以「個案基本資料」及「機構基本資料」為優先，其餘相關紀錄表單則由使用單位依需求自行運用，尚未強制使用單位於該系統登錄相關資

料，以致各地方政府未能確實辦理系統登錄及資料更新等事宜(詳見下表8)，影響系統產出資料之完整性等語。

表8 105年底「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統」登錄情形

項目	實際數	系統登錄數	登錄比率
服務中寄養家庭戶數	1,215	77	6.34%
儲備寄養家庭戶數	227	232	-
安置兒少人數	1,622	991	61.10%
個案訪視紀錄	1,622	547	33.72%

資料來源：審計部簡報資料。

(三)依據衛福部提供之105年各地方政府對於寄養個案執行訪視情形顯示，大多數縣市確實未能落實訪視工作，訪視人次低於寄養個案人數，甚至未及寄養個案人數之2成(詳見下表9)。嗣經衛福部採取督導改善措施，包括：納入聯繫會議機制進行列管檢討及納入社福績效考核指標，各地方政府於106年訪視狀況雖已有改善，惟經檢視衛福部查復之資料，106年多數地方政府實際訪視頻率仍未能符合該部「兒童及少年家庭寄養服務工作基準」所訂規範。顯見該部僅透過聯繫會議及2年1次的社福績效考核，尚無法有效督促地方政府落實改善。該部於本院詢問時表示：將研議透過「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統」控管社工人員訪視情形，藉由該系統提醒社工人員加強訪視等語。

表9 105年各縣市寄養個案訪視情形

單位：人、人次

縣市別	105年底寄養人數	訪視人次	縣市別	105年底寄養人數	訪視人次
臺北市	198	377	雲林縣	55	54
新北市	258	1,255	嘉義縣	24	6
桃園市	100	18*	屏東縣	105	176
臺中市	139	48	臺東縣	50	9*
臺南市	85	47	花蓮縣	66	43

縣市別	105年底 寄養人數	訪視 人次	縣市別	105年底 寄養人數	訪視 人次
高雄市	190	34*	澎湖縣	1	4
宜蘭縣	28	5*	基隆市	65	77
新竹縣	16	15	新竹市	30	4*
苗栗縣	64	6*	嘉義市	14	7
彰化縣	87	53	金門縣	6	3
南投縣	41	41	連江縣	-	-

備註：

1.表列「*」標記，係指該市縣寄養個案訪視人次未達寄養人數之2成。

2.連江縣轄內未有寄養家庭及寄養安置個案。

資料來源：本院整理自衛福部社家署提供資料。

- (四)至於「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統」登錄資料有欠完整一節，依據衛福部查復表示：各地方政府未能確實辦理系統登錄及更新事宜，主要係受託辦理寄養業務之民間團體多已自行建置資訊系統，同時登錄2套系統增加主責社工人員之行政負荷；且各地方政府主責人員於個案寄養安置後，未能及時登錄，因而影響統計資料之正確性；針對前述問題，該部提出改善作為，包括：1、納入社福績效考核指標，包括：基本資料之登錄，以及個案之定期服務紀錄、年度評估報告及結案紀錄等登錄情形，亦納入考核範疇；2、該部於106年6月6日業務檢討會議中，請各地方政府於個案安置1個月內至系統登錄派案，以落實系統管理；3、透過直轄市、縣(市)政府傳送之公務報表，稽核系統產出之公務統計報表，以督促落實登錄系統。由上可見，該部對於寄養個案登錄資料有欠完整之問題，已著手採取因應改善措施，惟後續仍有賴該部督促各地方政府落實登錄系統事宜，俾利掌握寄養服務狀況。
- (五)綜上，105年部分地方政府對於寄養個案受安置照顧狀況，未能落實系統登錄及辦理訪視業務，嗣經衛福部採取督考措施，106年各地方政府辦理訪視寄養個案的狀況雖已有改善，惟仍有部分地方政府訪視頻率不

足，亟待衛福部研議採取有效督導措施，以促使各地方政府落實訪視工作，俾適時對寄養家庭提供必要之協助與支持，進而讓寄養個案獲得適當照顧。另該部對於寄養個案登錄資料有欠完整之問題，雖已採取因應改善作為，仍有賴該部持續督促各地方政府落實登錄事宜，俾利掌握寄養服務狀況。

五、地方政府對於兒少保護個案之安置，應依循親屬家庭、寄養家庭、安置機構之順序為原則，惟102年至105年每年兒少接受親屬安置之人數占家外安置總人數之比率，均低於2%，凸顯親屬安置成效不彰。再者，部分地方政府對於親屬家庭提供照顧之情況，未能提供合理安置費用，甚至有僅僅達5千元者。此外，地方政府對於親屬家庭提供照顧之情況，區分為「親屬安置」及「親屬照顧」，以致親屬家庭僅因兒少安置方式係透過政府委託或親屬協調之差別，而未能受到一致之經濟協助及支持措施，在在阻礙親屬安置資源之拓展。為能落實兒少保護個案優先安置於親屬家庭之政策，衛福部允應積極研謀具體因應對策，以有效擴展親屬安置服務能量，使兒少保護個案得以安置於以家庭環境為主的替代性照顧措施。

(一)依據兒少權法施行細則第10條規定，各地方政府對於兒少保護個案之安置，應依循親屬家庭、寄養家庭、兒少安置機構及其他機構之順序為原則。亦即，各地方政府倘若須將兒少保護個案進行家外安置，應優先為兒少尋找接近家庭的環境，盡量讓兒少與親屬或關係密切的人一同生活。衛福部及民間實務工作者，均一致認為從實務觀察，親屬安置因係以原生家庭親屬為基礎的替代性照顧，兒少在原有親屬關係的家庭成長，除能保持與原生家庭的連結、對家族文化的認識，情感依附及對家庭的歸屬感更甚寄養或機構安置個

案。因此，倘若親屬家庭能夠提供適當之照顧，對於兒少身心發展的負面影響，相對較少。

(二)惟102年至105年每年兒少接受親屬安置之人數占家外安置總人數之比率，均低於2%：

如前所述，整體而言，100年至105年兒少各類型家外安置措施，以機構安置人數為最多，每年皆達三千人以上，占兒少家外安置總人數之比率將近6成。其次為寄養家庭，每年安置人數則介於2,500人上下，占約4成，惟呈逐年下降趨勢；同期間，親屬安置人數雖有增加(從14人增至104人)，惟仍屬有限，占比始終低於2%(見前圖1及圖2，第93頁至第94頁)，相形之下，親屬安置成效未盡理想，凸顯政策目的與實務現況之落差，若讓兒少能優先安置於家庭式照顧的環境成長，仍需要制度的落實與政府的支持。

(三)由於親屬安置過程中面臨聯繫與評估耗日費時、親屬家庭經濟狀況欠佳以致無力負擔照顧費用，以致該項安置資源之推展困難重重，亦造成地方政府往往未將親屬安置作為兒少保護個案優先安置選項，因此，政府應挹注更多資源，方使兒少保護個案能夠於家庭式照顧的環境之下成長。惟部分地方政府對於親屬家庭之經濟協助，似未跳脫「殘補式」思維，未能提供合理安置費用，甚有縣市僅達5千元：

1、依據衛福部查復結果顯示，社工人員於進行親屬安置前，須先進行尋親，為兒少找尋到適合照顧之親屬，惟實務上許多施虐者與親屬間之關係常處於高衝突狀態，或與其他親屬間關係疏離、鮮少聯絡，以致社工人員耗費時日方能完成尋親，縱使尋得兒少的親屬，惟因過往關係緊張或素無往來、經濟狀況欠佳，甚至憂心施虐者前往危害兒少及照顧者家人等，以致親屬家庭提供安置之意願偏低。

- 2、查衛福部為協助各地方政府落實以親屬安置為優先，於101年訂定「直轄市、縣(市)政府辦理兒童及少年親屬安置服務工作基準」，界定親屬安置之評估指標、工作內容、工作流程及合約範本等，以提供兒少、原生家庭及親屬家庭所需服務(含親屬照顧者之訓練課程)。前述工作基準雖未規範親屬安置費用標準，惟該部為使寄養安置及親屬安置之服務費用標準趨於一致，已於「兒童及少年家庭寄養服務工作基準」中，規範寄養安置費用參考標準之同時，亦將親屬家庭含括其內。因此，各地方政府宜比照衛福部「兒童及少年家庭寄養服務工作基準」所規範之寄養安置費用參考標準，作為該縣市親屬安置費用之最低標準。
- 3、惟據衛福部查復之資料顯示，107年計有宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣等3個縣市親屬安置費用仍未能比照寄養安置費用。且對照各縣市寄養安置與親屬安置之費用，計有基隆市、新竹市、花蓮縣、澎湖縣、連江縣等5個縣市未盡一致(詳下圖18)，甚至連江縣安置費用僅有5千元。另臺中市、南投縣、臺東縣等3個縣市親屬安置費用係比照106年寄養費用標準；基隆市、新竹縣、新竹市、屏東縣、澎湖縣等5個縣市未能依照兒童、少年及其身心狀態而給予不同安置費用。

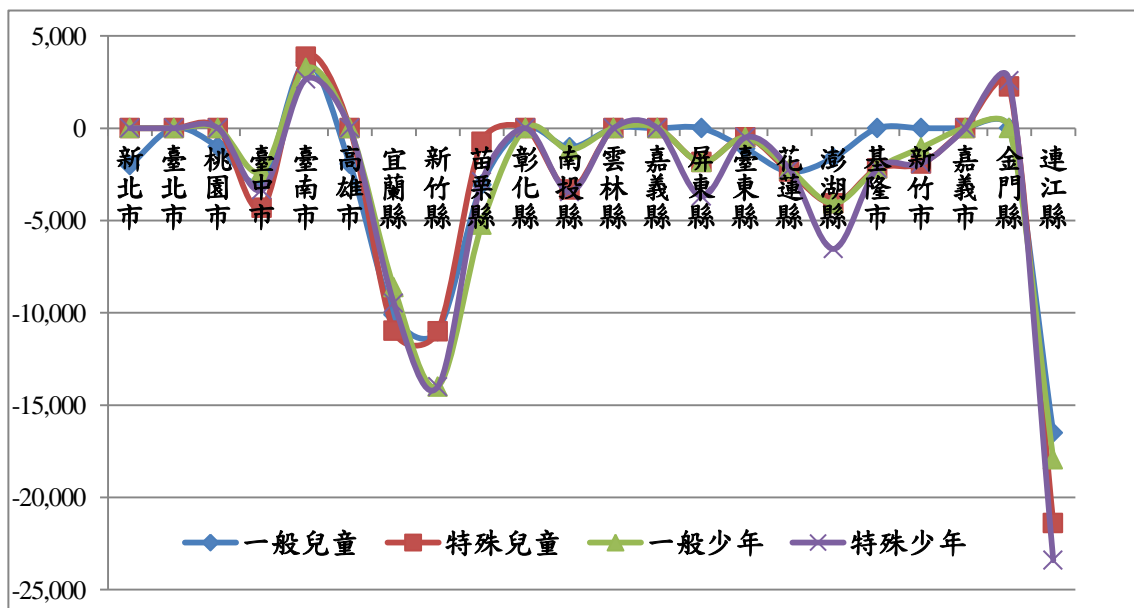


圖18 107年各地方政府寄養費用標準與親屬安置費用標準差距

資料來源：衛福部，本院整理製圖。

4、再據本院諮詢之民間團體第一線工作者表示，多數親屬家庭的經濟狀況欠佳，我國既然認為家庭式照顧仍應為兒少替代性照顧的優先措施，對於親屬安置費用等支持措施，不應視為「慰勞」性質，應與寄養安置費用標準一致。

5、針對上情，衛福部表示：由於各地生活水準及區域差異，親屬安置費用給付標準係由地方政府依權責訂定之，該部將積極引導縣市親屬安置費用應與寄養安置費用相當，視個案實際需求予以調整或連結其他資源協助等語。

(四)親屬安置缺乏依循及上位階法令，以致該安置資源之發展受限「親屬互付扶養義務」：

1、部分地方政府於本院座談時反映：長期以來，親屬安置缺乏依循及上位階法令，以致親屬安置受限於「親屬互付扶養義務」之框架，造成親屬安置發展之困境。

2、再據本院諮詢結果，接受親屬妥善照顧後之兒少保

護個案在身分認同、歸屬感等心理層面皆較為穩定，惟政府投入資源及相關規範卻有所不足。另台灣兒童權利公約聯盟³亦建議，國家應透過法規與制度之修定，改善親屬安置規格，增加親屬對於安置計畫的資訊、資源與支持，以增強親屬照顧的意願⁴。此外，106年11月間國際審查委員會針對我國「兒童權利公約」《國家報告》所提出的相關結論性意見中，即建議政府檢視可否透過減免部分潛在親屬照顧者的申請資格及獲得補助的繁複要求，以促進親屬照顧資源的持續增加。

(五)地方政府對於親屬家庭提供照顧之情況，區分為「親屬安置」及「親屬照顧」，以致親屬家庭僅因兒少安置方式係透過政府委託或親屬協調之差別，而未能受到一致的經濟協助及支持措施：

- 1、依據衛福部「直轄市、縣(市)政府辦理兒童及少年親屬安置服務工作基準」第2點規定，「親屬安置」係指依兒少權法第23條第1項第8款及第9款、第56條、第57條及第62條規定，由直轄市、縣(市)政府主管機關委託兒少之親屬或重要他人提供安置照顧者；至於原生父母與親屬間私人相互委託照顧者，非屬「親屬安置」之定義範圍。
- 2、惟查部分地方政府對於親屬家庭安置照顧兒少保護個案之情況，區分為「親屬安置」及「親屬照顧」(以新北市、臺北市、桃園市及臺中市之作法為例，詳見下表10)，甚至有地方政府明確表示：兒少保護個案係由「親屬安置」或「親屬照顧」，端視親屬家庭

³ 台灣兒童權利公約聯盟(Taiwan NGOs for CRC)成立於103年9月，旨在推動、監督兒童權利公約在臺灣之實踐。該聯盟前身為「推動兒童權利公約國內法化民間團體行動聯盟」(101年103年)，參與《兒童權利公約施行法》之起草，並與其他人權團體結盟，積極地遊說政府及立法部門，終於促成施行法順利通過。資料來源：兒童及少年權益網(檢自：<https://www.cylaw.org.tw/about/policy-promote/16/179>)。

⁴ 資料來源：台灣兒童權利公約聯盟兒童權利公約執行之替代報告。

的經濟狀況而定，如親屬有意願但經濟能力不足時，該府方與親屬簽訂委託安置照顧契約書等語。換言之，同為照顧受虐兒少之親屬家庭，僅因安置方式係透過政府委託或親屬協調之差別，而未能受到一致之經濟協助及支持措施，極不合理，亦間接造成無法落實每位兒少個案應獲得之權益保障。

表10 新北市、臺北市、桃園市、臺中市對於「親屬照顧」與「親屬安置」之定義

縣市別	定義說明
新北市	針對兒少保護個案，進行相關調查時，除瞭解個案父母親職能力外，亦會針對案家的親屬資源進行聯繫，以瞭解是否有協助之親屬資源，當下如案家可尋求親屬協助照顧，即將個案交由親屬照顧，無須安置，反之則可能進入安置評估。
臺北市	1.親屬照顧：未予安置，經親屬間協調照顧者，視個案狀況媒合社區資源。 2.親屬安置： (1) 正式親屬安置：經社政單位評估有家外安置需求，委由不互負扶養義務之親屬提供安置，並視為正式安置資源提供安置費用及社政資源，且須配合社政單位之行政規定(如訓練、處遇、考核……等)。 (2) 非正式親屬安置：經社政單位評估有家外安置需求，協調負扶養義務之親屬提供安置，並經社政單位開案提供服務，視個案狀況媒合社區及社政資源。
桃園市	1.親屬照顧係一般家庭因有特殊家庭變故情事(非涉有兒少權法第56條情事)致法定照顧者無法親自照顧養育子女而交由其他親屬替代照顧，此係親屬間互助支持，非涉及法定保護安置事由，故未補助安置費用，倘親屬有經濟需求議題，將媒合或挹注適當之資源或協助其申請領取相關福利補助。 2.親屬安置係因家庭主要照顧者涉對兒少有兒少權法第56條情事，兒少必須進行家外安置，由社工協尋評估合適親屬，並與其簽訂安置契約，每月補助其安置費用及其他相關照顧費用核實支付並受有政府輔導追蹤之義務。
臺中市	1.親屬照顧：交付/協調親屬照顧、結合社會救助措施及連結兒少生活扶助。 2.親屬安置依法令安置後委託親屬安置照顧，具公法行政契約及委託監護關係，受法令及行政契約規範，以兒少利益尋找合適親屬、訂定親屬安置指標服務、標準及相關教育訓練。

資料來源：本院整理自該4個地方政府社會局查復資料。

3、再據衛福部查復表示略以：「親屬安置」係兒少權法

施行細則第10條第1款「安置於合適之親屬家庭」之服務措施；「親屬照顧」非屬兒少權法所定之正式服務措施，係社工人員經評估兒少之家庭狀況，有其他兒少日常共同生活之親屬，認為在該親屬照顧教養之安全計畫下，即可無須家外安置，而仍由社工人員持續提供家庭維繫服務，並無特別之經費補助等語。惟地方政府先以交付或協調親屬自行照顧之作法因缺乏法定委託契約，以致未能啟動相關督導訪視機制及支持服務，相形之下，對於同為兒少保護個案，卻因安置方式之不同(親屬安置或親屬照顧)，其相關權益之保障，產生落差。然而，針對地方政府以親屬家庭經濟狀況作為是否進行親屬安置之標準、有無藉由「親屬照顧」方式以規避提供安置費用，以及每年兒少保護個案接受「親屬照顧」之人數等情，衛福部卻缺乏相關瞭解及統計數據。

4、再據民間團體第一線實務工作者於本院諮詢時指出；我國兒少權法施行細則雖以親屬家庭為優先安置措施，政府推動初衷亦以親屬安置方式為之，惟嗣後卻演變成地方政府盡量協調由親屬提供照顧或安置於寄養家庭；且政府於近年來方開始逐步推動親屬安置，以往認為親屬僅是「照顧」並非「安置」；此外，我國對於親屬安置的定義不甚明確，導致地方政府對於親屬安置的定義不盡相同，各行其是等語。

(六)再查，衛福部鑑於全國親屬安置比率仍偏低，為顧及兒少最佳利益，增加親屬家庭照顧意願，於106年1月25日召開研商會議，決議依「105年度中央對地方政府一般性補助款指定辦理施政項目考核結果」，請親屬安置費用低於寄養安置費用之臺北市、宜蘭縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、南投縣、嘉義縣及嘉義市等8

個縣市提出具體改進作為⁵；另決議各地方政府積極辦理親屬安置，並以親屬安置比率⁶至少15%為目標。我國兒童權利公約首次國家報告之國際審查委員會亦肯定該部前述作法，惟後續仍有賴該部進一步提出具體且有效的實踐方案及配套措施，避免流於口號。

(七)綜上，地方政府對於兒少保護個案之安置，應依循親屬家庭、寄養家庭、安置機構之順序為原則，惟102年至105年每年兒少接受親屬安置之人數占家外安置總人數之比率，均低於2%，凸顯親屬安置成效未盡理想。再者，部分地方政府對於親屬家庭之經濟協助，似未跳脫「殘補式」思維，未能提供合理安置費用，甚至有僅僅達5千元者。此外，地方政府對於親屬家庭提供照顧之情況，區分為「親屬安置」及「親屬照顧」，以致親屬家庭僅因兒少安置方式係透過政府委託或親屬協調之差別，而未能受到一致之經濟協助及支持措施，在在阻礙親屬安置服務之拓展。為能落實兒少保護個案優先安置於親屬家庭之政策，衛福部允應積極研謀具體因應對策，以有效擴展親屬安置服務能量，使兒少保護個案得以安置於以家庭環境為主的替代性照顧措施。

六、各地方政府對於寄養及親屬安置費用係採事後撥付之作法，甚有延遲撥付者，導致民間團體必須先行墊付費用，對於財務狀況已吃緊的社會福利團體而言，無異雪上加霜，並讓小型團體望而卻步，同時亦造成受委託單位與親屬家庭間產生緊張衝突，不利信任關係之建立與維持。衛福部允應正視上情，積極研議可行作法，以提升民間團體參與寄養及親屬安置服務推展之意願，建構更多的家庭

⁵ 依據衛福部查復結果顯示，107年臺北市、南投縣、新竹市、苗栗縣、嘉義縣及嘉義市等5個縣市親屬安置費用標準已比照寄養家庭安置費用標準。

⁶ 親屬安置比率之計算公式為親屬安置數/兒少保護個案安置總數。

式照顧資源，使受虐及弱勢兒少皆能優先安置於親屬及寄養家庭。

- (一) 依據衛福部查復資料顯示，除連江縣外，各地方政府係委託由民間團體辦理寄養安置服務，承接團體主要為家扶基金會、世界展望會；少數地方政府委由居家托育服務之民間團體。至於親屬安置服務方面，採自辦方式者計有高雄市、嘉義市、臺東縣、金門縣及連江縣等5個縣市，其餘17個縣市均採委外方式辦理，承接團體主要亦為家扶基金會、世界展望會(詳見下表11)。

表11 民間團體受委託辦理兒少安置服務一覽表

團體名稱	承接辦理寄養家庭服務之縣市	承接辦理親屬安置服務之縣市
家扶基金會	新北市、臺北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市、金門縣等21個縣市	臺北市、新北市、桃園市、臺南市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、屏東縣、澎湖縣、新竹市等12個縣市
世界展望會	新北市、臺北市、臺中市、高雄市、屏東縣等5個縣市	臺中市、臺南市、屏東縣、花蓮縣、基隆市等5個縣市
兒福聯盟	臺中市	南投縣
社團法人新北市保母協會	新北市	-
社團法人中華兒童與家庭促進協會	新北市	-
財團法人宜蘭縣私立蘭馨婦幼中心	宜蘭縣	-
社團法人嘉義縣慈善團體聯合協會	-	嘉義縣
財團法人家立立社會福利慈善事業基金會	-	臺東縣 ^(備註)

備註：臺東縣政府原委託財團法人家立立社會福利慈善事業基金會辦理親屬安置服務，107年該基金會未再承接，該府爰改為自辦。

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

- (二) 各地方政府對於寄養及親屬安置費用，均採事後撥付，甚有延遲撥款之情事，以致民間團體必須自行墊付

費用而影響財務運作，並造成受委託單位與親屬家庭間產生緊張衝突關係：

1、各縣市寄養安置費用之撥付方式：

各地方政府對於寄養安置費用之撥付，均採事後方式為之，新北市、臺北市、桃園市、高雄市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、屏東縣、臺東縣、基隆市及新竹市等13個縣市採按月撥付；臺中市、臺南市、宜蘭縣、雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、澎湖縣、嘉義市及金門縣等9個縣市採按季撥付。

2、各縣市親屬安置費用之撥付方式：

目前委託民間團體辦理親屬安置服務之17個縣市中⁷，由地方主管機關將安置費用逕行撥付與親屬家庭而未透過受委託單位者，計有16個縣市，其中新北市等10個縣市採按月撥付，新竹市、新竹縣、宜蘭縣、南投縣及雲林縣等5個縣市採按季撥付，花蓮縣則分3期(5月、9月、12月)予以撥付；另屏東縣因應受委託單位之期待，係由受委託單位將安置費用按月撥付至親屬照顧者之帳戶。

3、惟據本院諮詢結果，地方政府對於寄養安置費用之撥付係採事後方式作業，甚有延遲撥付者，以致民間團體必須自行墊付費用而影響財務運作；多數親屬家庭的經濟狀況欠佳，而地方政府採事後撥付安置費用，甚至有延遲撥付之情事，導致受委託單位與親屬家庭間產生緊張衝突關係等語。

(三)針對各地方政府採事後撥付費用之作法，以致民間團體必須自行墊付費用，以及造成民間團體與親屬家庭間的關係衝突，依據衛福部查復表示：部分縣市表示

⁷臺東縣政府原委託財團法人家立立社會福利慈善事業基金會辦理親屬安置服務，採按月撥付方式，107年該基金會未再承接，該府爰改為自辦。

若改採預先撥付，並無困難，惟部分地方政府反映倘若預先撥付費用，如遇個案提早結束安置、未足月安置等情形時，將須辦理溢撥費用追繳事宜，徒增民怨並耗費行政效率；惟若安置個案數龐大，採用每季撥付費用，亦可能造成民間團體必須負擔龐大之自墊款，爰該部建議可參考每月撥付之地方政府作法，或參考屏東縣係由主管機關每月自行撥付安置費用給寄養家庭，以免造成民間團體代墊費用之困擾等語。

(四)另據本院諮詢結果，地方政府對於受委託單位之委託經費，採以行政事務費乘以個案數，惟部分縣市因個案數較少，行政事務費不足以支付其人事費用，對於小型民間團體而言，自籌經費甚為困難，因而影響加入寄養服務之意願，亟待衛福部積極研議解決對策，以提升民間團體參與寄養及親屬安置服務推展之意願，建構更多的家庭式照顧資源，使受虐及弱勢兒少皆能優先安置於親屬及寄養家庭。

(五)綜上，各地方政府對於寄養及親屬安置費用係採事後撥付之作法，甚有延遲撥付者，導致民間團體必須先行墊付費用，此對於財務狀況已吃緊的社會福利團體而言，無異雪上加霜，並讓小型團體望而卻步；同時亦造成受委託單位與親屬家庭間產生緊張衝突，不利雙方信任關係之建立與維持。衛福部允應正視上情，積極研議可行作法，以提升民間團體參與寄養及親屬安置服務推展之意願，建構更多的家庭式照顧資源，使受虐及弱勢兒少皆能優先安置於親屬及寄養家庭。

七、為解決2歲以下幼兒安置資源不足之困境，目前已有15個縣市經由結合居家式托育資源以為因應，可供安置服務容量逐年成長，至106年已達262人；惟該項權宜措施欠缺法律明確授權，恐不利資源拓展。再者，前述措施係藉由托育人員提供暫時性的照顧服務，以利第一線社工人員

妥適安排後續處遇，惟因後端繼續安置資源不足，以致實務上發生托育人員收托緊急安置個案超過8個月以上之案例；此外，托育人員面對兒少保護安置個案所應具備之相關法令規範及特殊需求議題等專業知能，恐非足夠。衛福部允應正視上情，積極研議修法之必要性，並加強各地方政府對於托育人員提供充分之相關訓練及支持，以維護兒少個案權益。

- (一) 依據衛福部查復之資料顯示，為解決2歲以下幼兒安置資源不足問題，目前已有15個縣市結合居家式托育資源辦理兒少保護個案之緊急安置及寄養安置等服務，且居家托育資源可供緊急安置容量逐年增加，截至106年已達262人(詳見下圖19)，占各類緊急安置措施可供服務總量之比率已達13.8%，超過安置機構(13.4%)。另106年居家托育人員緊急安置兒少個案人數計有108人，寄養個案人數則有175人(詳見下圖20)。

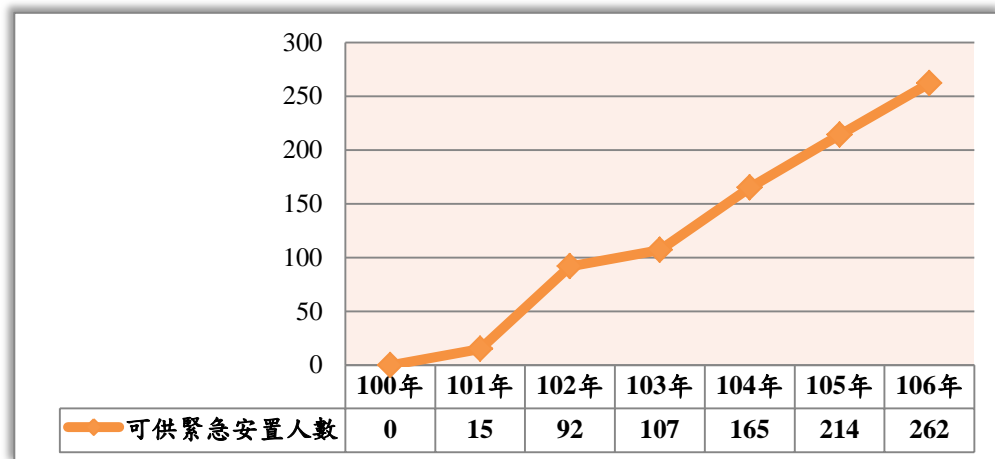


圖19 100年至106年全國居家式托育資源可供緊急安置容量
資料來源：衛福部。

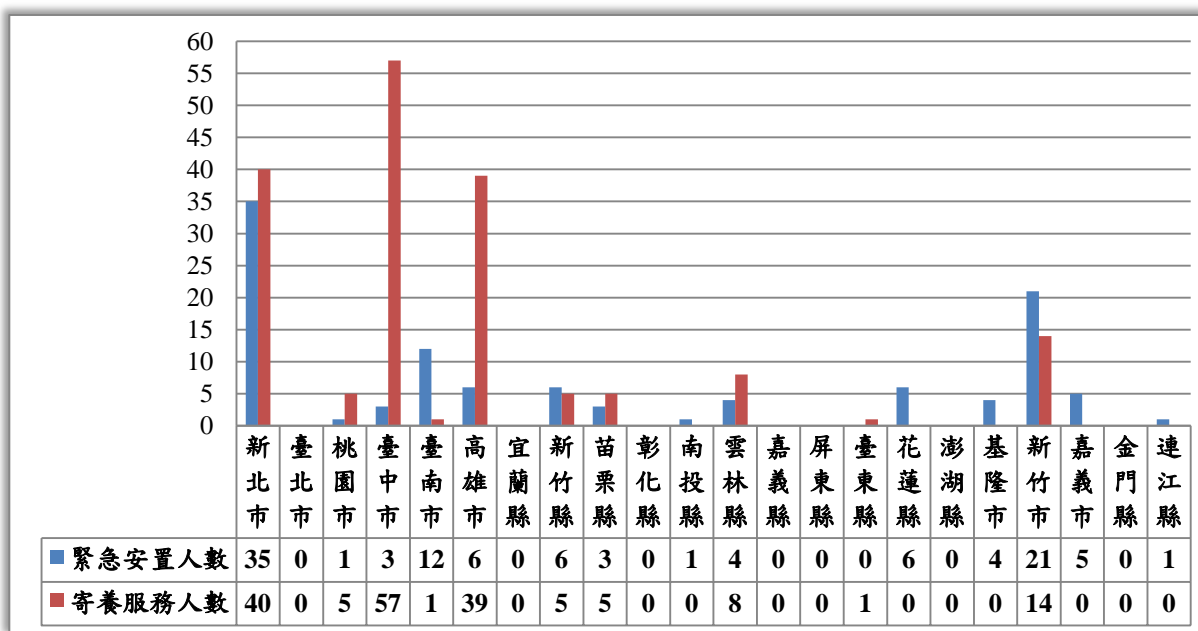


圖20 106各地方政府結合居家托育資源辦理緊急安置及寄養服務人數
資料來源：衛福部。

- (二)惟依現行兒少權法相關規定，居家托育資源尚未列入該法所明定之安置措施範圍內，此據衛福部表示：目前各地方政府緊急安置資源尚有不足，主要係因未設置緊急庇護中心及2歲以下嬰幼兒無適當場所，爰運用寄養家庭與居家托育資源以為因應，考量兒少之最佳利益，該部正修法將居家托育資源納入安置處所，提供第一線工作人員安置彈性，保障兒少權益等語。
- (三)再據民間團體第一線實務工作者於本院諮詢時表示：托育人員若係收托兒少緊急安置個案，其安置時間不宜過長，惟因後端經常缺乏繼續安置資源，難尋合適之安置措施，以致實務上發生托育人員收托個案竟有超過8個月以上之情事等語。又，目前托育人員之訓練與寄養家庭之培訓，有所不同，托育人員往往較缺乏有關兒少保護之專業知能，惟實際上卻收托兒少保護個案，不僅徒增托育人員服務困境，亦損及個案權益。針對前述情事，衛福部雖表示：考量居家托育服務屬支持性及補充

性之兒童福利服務，而緊急與寄養安置服務則屬替代性照顧服務，2者服務本質仍有差異，因此，各地方政府實務執行上原則仍以既有安置資源為主，居家托育資源為輔等語。惟居家托育資源可供緊急安置人數逐年成長，106年時已超過兒少安置機構可供緊急安置容量，凸顯居家托育資源已成為地方政府進行兒少緊急安置的重要選項之一，恐非該部前述所言：以既有安置資源為主，居家托育資源為輔。益見該部對於居家托育資源作為安置措施之法令依據、相關規範、定位功能及配套措施，未能及早完備以為因應。

(四) 綜上，為解決2歲以下幼兒安置資源不足之困境，目前已有15個縣市經由結合居家式托育資源以為因應，可供安置服務容量逐年成長，至106年已達262人；惟該項權宜措施欠缺法律明確授權，恐不利資源拓展。再者，前述措施係藉由托育人員提供暫時性的照顧服務，以利第一線社工人員妥適安排後續處遇，惟因後端繼續安置資源不足，以致實務上發生托育人員收托緊急安置個案超過8個月以上之案例；此外，托育人員對於面對兒少保護安置個案所應具備之相關法令規範及特殊需求議題等專業知能，恐非足夠。衛福部允應正視上情，積極研議修法之必要性，並加強各地方政府對於托育人員提供充分之相關訓練及支持，以維護兒少個案權益。

八、截至106年底，家長自行委託機構安置時間超過2年以上之兒少人數仍有186人，惟衛福部及地方主管機關迄今仍無具體因應解決對策，亦未納入個案管理系統，造成政府全然不知是類個案受安置狀況，以致未能定期訪視評估及對其家庭提供協助，使兒少得以順利返家，形成兒少保護安全網絡的缺口。針對家長自行委託機構安置之情況及是類個案留置機構時間超過2年之問題，衛福部允應確實研議解決對策及強化相關輔導處遇措施，以

維護兒少的最佳利益。

- (一)依據兒少權法第62條規定，兒少因家庭發生重大變故，致其無法正常生活於家庭者，其父母得申請地方政府進行安置，俟家庭情況改善後，被安置之兒少仍得返回原生家庭，並由地方政府持續追蹤輔導至少1年。
- (二)經查，家長自行委託兒少安置機構安置時間超過2年之兒少人數，雖呈逐年減少之態勢，惟106年時仍有186人(詳見下圖21及圖22)。再者，由於前述個案係由家長自行委託機構安置，事前不僅未經地方政府妥善評估及安置，亦因未納入個案管理服務系統，以致地方政府無法定期訪視個案受照顧狀況，並對原生家庭進行家庭處遇及提供相關協助，以利兒少返回原生家庭，造成是類兒少長期滯留於機構，形成兒少保護體系的缺口。針對家長自行委託機構安置兒少之情事，國際審查委員會於審查我國兒童權利公約首次國家報告時亦提出結論性意見：對於父母可自行委託政府或機構安置其子女而無須法院介入評估之情形，提醒政府考量該類型安置是否有其必要及是否符合兒童最佳利益，並強調替代性照顧仍應以家庭為基礎等語。此據衛福部查復表示：考量是類個案係由家長自行委託機構安置，未向地方政府提出申請，該部將邀集各地方政府研議相關輔導措施之落實與強化，從安置需求或必要性之評估、安置期間之定期評估與家庭輔導處遇等，均應由地方政府委派主責社工人員提供專業服務介入，以維護兒少最佳利益等語。

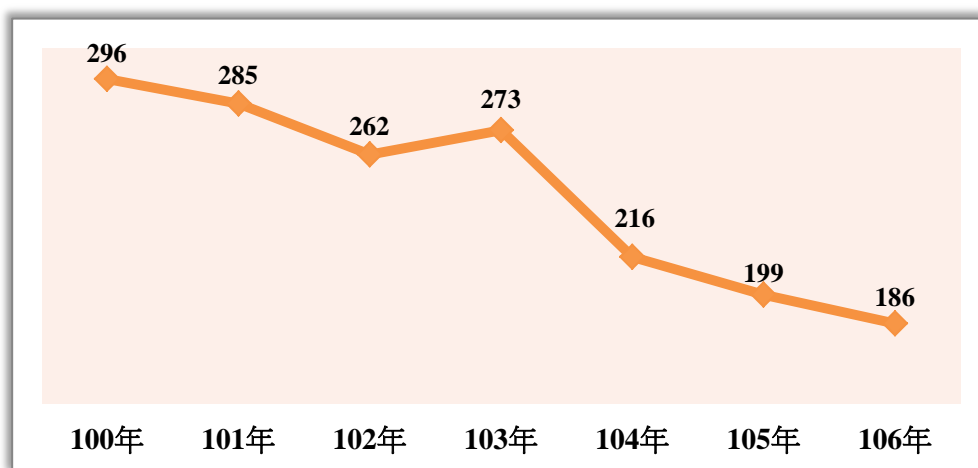


圖21 100年至106年家長自行委託機構安置時間超過2年以上之兒少人數

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

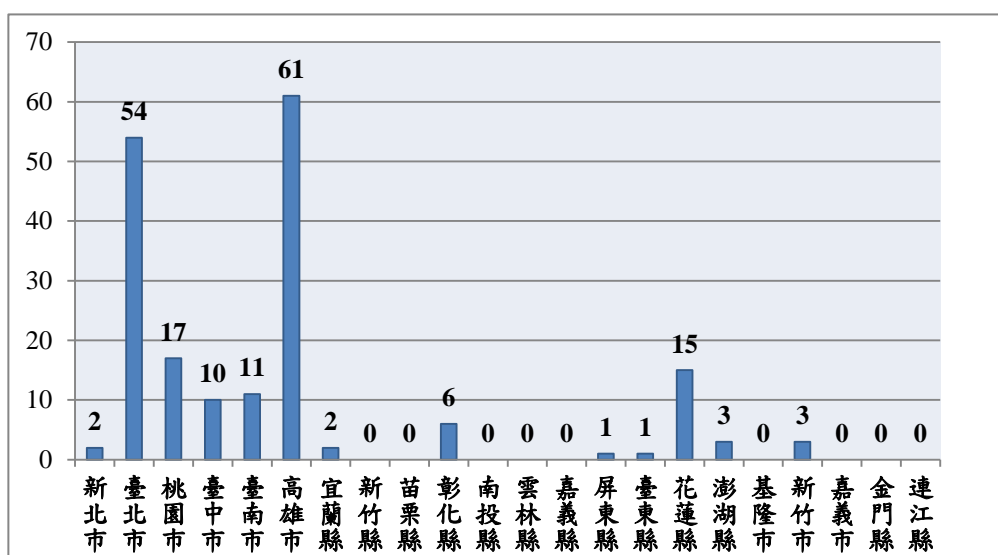


圖22 106年各縣市家長自行委託安置機構安置時間超過2年以上之兒少人數

備註：連江縣轄內未有兒少安置機構。

資料來源：本院整理自衛福部查復資料。

(三) 綜上，兒少家長自行委託機構安置超過2年以上的兒少人數，雖有逐年減少之趨勢，自100年的296人，逐年減少至106年的186人，惟106年仍有186名兒少安置於機構超過2年以上的時間。惟衛福部及地方主管機關迄今仍乏具體因應作為，亦未納入個案管理服務系統，

造成地方主管機關完全無法掌握是類個案及其家庭狀況，以致未能介入及提供協助，形成兒少保護體系的缺口，衛福部允應正視上情，積極研議解決對策，以符合兒少最佳利益。

九、兒少保護個案安置於機構及寄養家庭超過2年時間之人數占比均已逾4成，凸顯家庭處遇成效未盡理想，亟待衛福部妥謀有效解決方案，使兒少能夠儘早返回原生家庭成長，落實聯合國「兒童權利公約」。

(一)聯合國「兒童權利公約」開宗明義揭示：「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。」其強調家庭對於兒少成長發展過程中所扮演之重要角色。

(二)依據兒少權法第64條規定：「兒童及少年有本法第49條或第56條第1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，該主管機關應於3個月內提出兒童及少年家庭處遇計畫；必要時，得委託兒童及少年福利機構或團體辦理。前項處遇計畫得包括家庭功能評估、兒童及少年安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒童及少年或其他家庭正常功能有關之協助及福利服務方案。」顯示我國兒少保護確已朝向以家庭為基礎及核心之政策理念及工作模式。同法第65條並規定，依該法安置2年以上之兒少，經地方主管機關評估其家庭功能不全或無法返家者，應提出長期輔導計畫。

(三)從衛福部以103年11月至104年10月間之家內虐待之兒少保護通報案件，分析兒少保護個案家外安置之原因

(詳見下表12)，可見兒虐問題成因複雜且多元，施虐者常面臨婚姻失調、失業、貧困、酗酒、藥物濫用、精神疾病等個人或社會層面問題，凸顯家庭處遇計畫必須結合不同之專業服務及資源體系，包括：社政、教育、警政、衛生醫療、民政、勞政等單位，共同提供整合之服務及適當之協助，方能澈底解決是類家庭之根本問題，有效紓解造成兒虐之危險因子，以利兒少返家。

表12 兒少保護個案接受家外安置之原因態樣

危險因素	勾選項次	比率
身體傷害	2,811	39.8%
家中成人家暴	678	9.6%
未提供適切保護	537	7.6%
照顧者(疑)有心理疾病、智能障礙、認知受損	462	6.5%
其他	444	6.3%
性侵害	411	5.8%
未滿足基本需求	395	5.6%
大量使用負面言語	353	5.0%
照顧者物質濫用	285	4.0%
居住條件不佳	190	2.7%
未達前11項門檻綜合判定	183	2.6%
沒有合理解釋	180	2.5%
阻礙或逃避調查	142	2.0%
總數	7,071	100.0%

備註：統計時間為103年11月至104年10月。

資料來源：衛福部。

(四)惟如前所述，100年至105年寄養兒少安置時間雖以「未滿1年」者之34.92%為最高，惟安置超過2年之占比已達43.1%(詳見前圖9，第100頁)，凸顯寄養家庭已成為中長期安置的主要資源。再從105年寄養個案年齡以觀，寄養兒少之年齡以「6歲以上未滿12歲」者最多，約占4成；其次為「2歲以上未滿6歲」者，約占3成(詳見下圖23)。

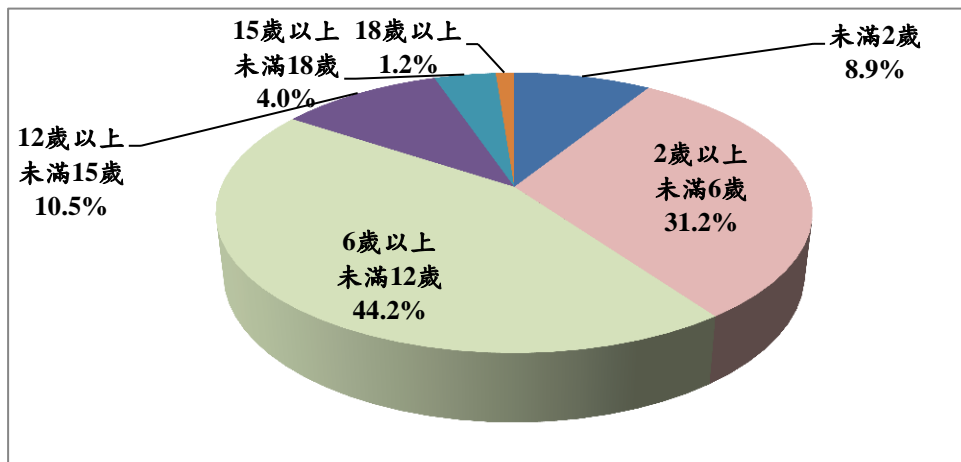


圖23 105年寄養兒少各年齡層占比分布統計

資料來源：衛福部社家署，本院整理製圖。

(五)至於兒少安置於機構之時間，整體而言，105年及106年全國兒少安置於機構之時間超過2年以上之人數(不含機構自收個案)分別為1,468人、106年為1,387人，分別占機構總安置人數之46.77%及45.84%(詳見下表13)，部分縣市甚至超過5成(詳見下圖24)。再從106年安置於機構之兒少個案年齡以觀，以「12歲以上、未滿18歲」少年之1,769人為最多，占比將近6成；其次為「6歲以上、未滿12歲」兒童之742人，占2成左右(詳見下圖25)。

表13 105年至106年全國兒少安置於機構時間分布統計(不含機構自收個案)

單位：人；%

年別	合計		未達2年		達2年以上	
	人數	占比	人數	占比	人數	占比
105	3,139	100	1,671	53.23	1,468	46.77
106	3,026	100	1,639	54.16	1,387	45.84

資料來源：衛福部。

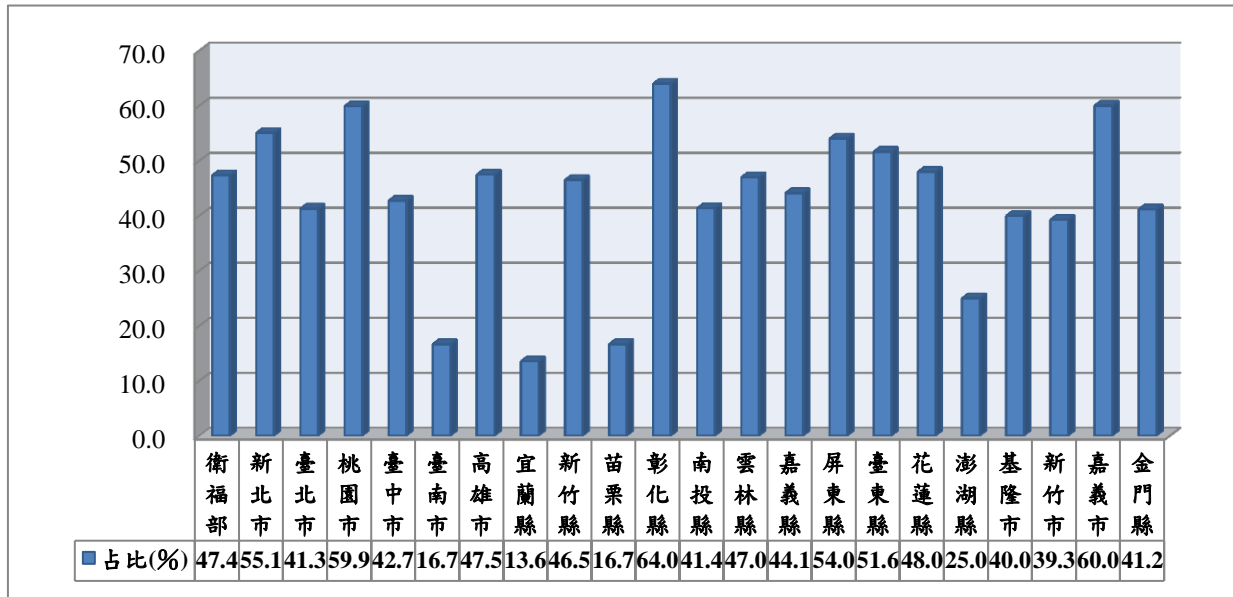


圖24 106年各縣市兒少安置於機構時間超過2年以上之人數占比統計(不含機構自收個案)

備註：連江縣轄內未有兒少安置機構。

資料來源：本院整理自衛福部社家署查復資料。

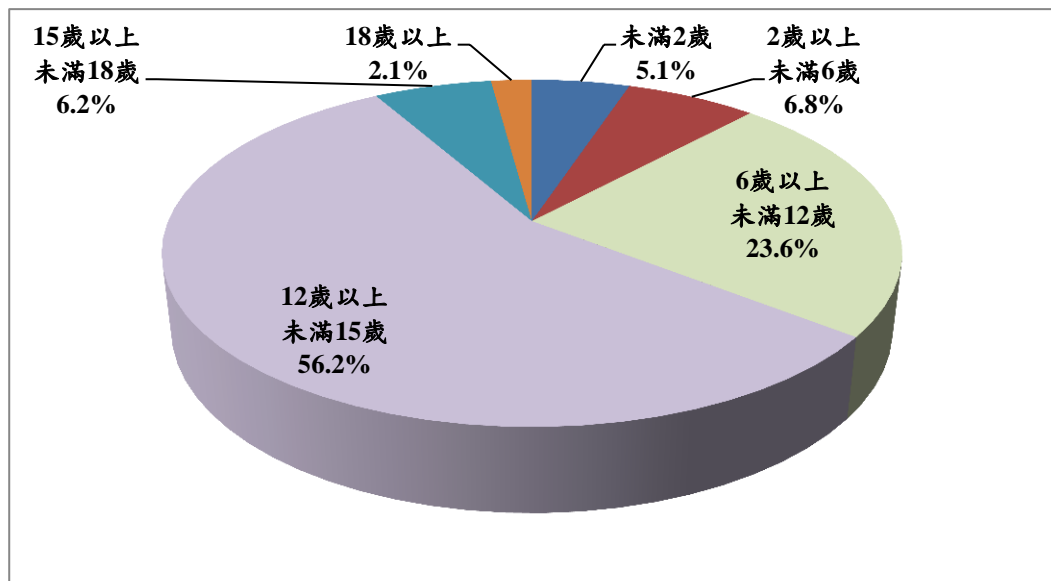


圖25 106年機構安置兒少各年齡層占比分布統計(不含機構自收個案)

資料來源：衛福部社家署，本院製圖。

(六)由上可見，兒少保護個案安置於機構及寄養家庭超過2年時間之人數占比，均已逾4成，凸顯家庭處遇成效未盡理想，亟待衛福部研議有效改善對策，有效紓解原生家庭內造成兒虐之危險因子，以利兒少返家。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至九，函請衛生福利部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一、三、四及五，函審計部參處。
- 三、本案因涉及兒童及少年人權，調查意見移請本院人權保障委員會參處。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：江綺雯、林雅鋒、陳慶

財