

調 查 報 告 (公 布 版)

壹、案由：據悉，高雄市1名女童出生時即由原生父母委託政府安置於寄養家庭，2歲時經高雄市政府社會局評估後，由原生父母帶回撫養，詎該女童返家後遭父母施虐，致身心受創，此悖於兒童權利公約規範有關保護兒童免於任何形式不當對待之意旨；究我國現行對於家外安置兒少之返家評估機制與處遇準備，是否完善、落實？是否落實執行？又對返家兒少及其家庭提供系統性之協助、輔導與投入資源，是否足夠？事涉兒童權益保障事項，實有調查瞭解之必要案。

貳、調查意見：

《兒童權利公約》(The Convention on the Rights of Children，下稱《CRC》)前言段揭示：「銘記兒童權利宣言中所揭示『兒童因身心尚未成熟，因此其出生前與出生後均需獲得特別之保護及照顧，包括適當之法律保護。』」第6條第2項亦揭示：「締約國應盡最大可能確保兒童之生存及發展。」第19條第1項更明示：「締約國應採取一切適當的立法、行政、社會與教育等措施，保護兒童於接受父母、法定監護人或其他照顧者照顧時，不受到任何形式的身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。」

我國《兒童及少年福利與權益保障法》(下稱《兒少權法》)第5條第2項及第49條第1項亦規定，當兒童及少年(下稱兒少)的權益受到不法侵害時，政府應予適當的協助及保護；且任何人不得對兒少有身心虐待或不正當的行為。

前揭規範均強調任何人不得以任何形式的行為傷

害兒少，而政府必須擔負起保護兒少生存發展及免受任何形式侵害的責任。

而家庭是兒少最適合成長的環境，惟當兒少無法在原生家庭中安全成長時，移出家庭並給予替代性的照顧，係政府兒少保護體系的最後一道措施。《CRC》第20條第1項及第2項指出：「針對暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童，或因顧及其最佳利益無法使其繼續留在家庭環境時，締約國應給予特別之保護與協助。締約國應依其國家法律確保該等兒童獲得其他替代方式之照顧。」

《聯合國兒童替代性照顧準則》(Guidelines for the Alternative Care of Children，下稱《替代性照顧準則》)第5點亦指出「當兒童自己的家庭即使是在得到適當支助後也無法為兒童提供適足照料時，或是拋棄或放棄兒童時，各國有責任與主管地方當局及經適當授權的民間社會組織一道，或是通過它們，保護兒童的權利，並確保提供適當的替代性照料。」

109年間高雄市1名○姓女童(下稱A童)於結束寄養家庭安置返家後，遭受原生父母虐待而再度被通報安置，不僅悖於《CRC》保護兒童免於任何形式不當對待之意旨，亦反映我國替代性照顧在支持原生家庭、返家評估機制、資源提供上的制度面問題，本院爰立案調查，檢視我國相關安置返家政策及相關措施落實情形。

本案經調閱高雄市政府、衛生福利部(下稱衛福部)相關卷證資料，嗣為瞭解實務現況問題於111年3月31日舉辦諮詢會議，邀請專家學者提供專業意見。

接著於111年5月30日詢問高雄市政府、臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、基隆市政府等主管及承辦人員，除瞭解本件受虐個案的案情，亦同步瞭解地方政府在政策執行上遭遇的困境。嗣彙整實務工作者、專家意見及地方政府實務現狀，就相關政策性問題於

111年6月17日詢問衛福部保護服務司(下稱保護司)張秀鴛司長、社會及家庭署(下稱社家署)簡慧娟署長等主管及承辦人員，並經上開各機關於詢問後陸續補充資料到院，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

一、《CRC》第3條及我國《兒少權法》第5條皆明確揭示所有與兒童有關的事務，應以兒童最佳利益為優先考量。本案A童出生數日後，經原生父母申請委託安置並自106年7月3日起安置2年，108年7月2日安置期滿時，高雄市政府評估女童家庭功能仍不穩定，並與A童父母討論出養事宜，惟其父母不願，仍希望接回照顧，該府遂經返家準備及評估等程序讓女童返家。嗣後該府雖持續追蹤訪視，亦引入親職教育提供協助，惟返家半年後，高雄市政府於109年4月追蹤輔導期間發現女童受虐嚴重並緊急送醫。本案凸顯衛福部現行委託安置兒少返家評估決策的法令與機制，未盡周延與完備，以致第一線社工人員在家庭情形未改善及返家準備不足下讓兒少返家，未能確實以兒童最佳利益為優先，實際考量兒少家庭是否達成安置目標、兒少及家庭做好準備，返家後更缺乏足夠資源及支持，亟待正視並檢討改進，以維護兒童權益。

(一)《CRC》第3條及我國《兒少權法》第5條皆明確揭示所有與兒童有關的事務，應以兒童最佳利益為優先考量。

1、《CRC》第3條第1項揭示：所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。《CRC》第14號一般性意見書進一步闡釋「兒童最佳利益應當列為採取一切執行措施的一項優先考量，因兒童的具體境況：依賴性、成熟程度、

法律，以及往往無發言權的狀況，係成為處於此強有力地位的理由。兒童比成年人更不可能有力維護自身的利益，而那些參與作出對兒童有影響決定的人們，必須明確地認識到兒童的利益。倘不突顯兒童的利益，那麼兒童的利益就會遭到忽視」¹。

- 2、我國《兒少權法》第5條第1項亦規定：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見；有關其保護及救助，並應優先處理。」

(二)當父母無力照顧時，可依《兒少權法》第62條規定申請地方主管機關進行家外安置；而兒少若遭受身心虐待時，地方主管機關應依《兒少權法》第56條進行保護安置：

- 1、《兒少權法》對於委託安置之規定：

- (1) 《兒少權法》第62條第1項及第2項：「兒少因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒少福利機構，得申請地方主管機關安置於家庭寄養、交付適當之兒少福利機構或其他安置機構。前項安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養、交付適當之兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。」

- (2) 同條文第4項並規定：「第一項之家庭情況改善者，被安置之兒童及少年仍得返回其家庭，並由直轄市、縣(市)主管機關續予追蹤輔導至少1年。」

¹ 參照《CRC》第14號一般性意見書第36段及第37段。

- (3) 上述規定當家庭發生重大變故，父母、監護人、利害關係人或兒少福利機構得申請地方主管機關委託安置兒少(以下皆稱「委託安置」個案)，並於家庭不利情況獲得改善後，讓兒童少返回其家庭。

2、《兒少權法》對於保護安置之規定：

- (1) 《兒少權法》第56條規定，兒少有未受適當之養育或照顧、有立即接受醫療之必要而未就醫，以及遭受遺棄、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等情形之一者，直轄市、縣(市)主管機關應予保護、安置或為其他處置；必要時得進行緊急安置。
- (2) 同條文第5項並規定，兒少的安置，直轄市、縣(市)主管機關得辦理家庭寄養，或交付適當之親屬、第三人、兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。
- (3) 該法第58條亦規定，直轄市、縣(市)主管機關對於安置期間期滿或撤銷安置的兒少，應續予追蹤輔導至少1年。
- (4) 上述規定當兒少遭受迫害，非立即安置難以有效保護時，地方主管機關應予保護與安置(以下皆稱「保護安置」個案)，並於家庭不利情況獲得改善後，讓兒童少返回其家庭。

(三)本案A童受委託安置及返家的過程²：

- 1、A童於106年6月15日出生，不久後其二姊求助高雄市社會局協助安置或出養A童，表示該童係由母親(下稱A母)與無婚姻關係同居人(下稱A父)所生，母親失業1年多，無經濟來源，情緒不穩定有

² 依據高雄市政府提供本案女童個案彙總報告整理。

憂鬱傾向，常想自殺，無法提供新生的女童穩定照顧環境。本案依照當時高雄市政府社會局之分工，係由該局○○社會福利服務中心(下稱社福中心)保護組以保護性個案受理³，嗣於108年歸由該局家庭暴力及性侵害防治中心(下稱高雄市家防中心)接續處遇。

- 2、A父於106年6月22日與A母登記結婚認領女童，2人並向高雄市政府社會局表達無出養意願，社工員評估父母工作不穩待業中，短期收入不穩，無力同時照顧A童及其有特殊照顧需求的哥哥，家中環境雜亂不適合新生兒，且缺乏家人後援，爰依《兒少權法》第62條⁴受理申請委託安置A童，委託安置期間自106年7月3日至108年7月2日。
- 3、A童原安置於兒少安置機構，後於107年6月轉換安置於寄養家庭，高雄市政府社會局並於A童安置期間，對其父母提供家庭處遇服務。107年3月14日當時6歲並領有身心障礙證明中度(智能)的A童哥哥亦委託安置，並於109年2月經高雄市政府社會局團體督導會議決議同意返家。
- 4、高雄市家防中心社工員於女童委託安置屆滿前的108年4月進行返家預備計畫，除定期的會面交往外，並於108年5月20日至21日、108年6月12日至13日協助A童漸進式返家。A童父母的工作原本即處於不穩定狀態，於108年6月再度失業，A父雖再度找到工作，社工員及督導仍考量家庭

³ 高雄市政府社福中心當時係以小社會局的概念，於旗山、左營、仁武、岡山及前鎮區設置東、西、南、北、中區共5區綜合社福中心，下轄3至4個小型社福中心，設保護組、經濟扶助組及行政組，其中保護組進行保護性個案服務，至108年保護性業務則回歸該市家庭暴力暨性侵害防治中心。

⁴ 依《兒少權法》第62條兒童及少年因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒童及少年福利機構，得申請直轄市、縣（市）主管機關安置或輔助。

經濟長期不穩固，而與父母討論出養事宜，惟父母無出養意願。

- 5、最終經高雄市家防中心社工及督導、寄養單位共同討論評估，仍於委託安置期滿之108年7月2日讓女童結束安置返家，並由社工員持續追蹤輔導(下稱後追輔導)返家生活狀況，若發現有照顧不周，再依《兒少權法》第56條進行保護安置。
- 6、返家後，社工於就業方面媒合勞工局就業服務資源協助A童父母，A母於108年12月開始擔任洗碗工，A父則仍以零工維生，A童原就托於幼兒園，嗣後父母考量家中經濟問題，而於108年9月停托自行照顧，社工為此協助申請民間補助鼓勵父母送A童返回幼兒園，惟父母認為手足可協助照顧仍未送托，社工另協助連結高雄市輔育人員職業工會自108年9月起提供一般性親職教育3次共6小時，內容是由專業保母提供母親育兒指導及協助居家環境改善。
- 7、A童返家後自109年3月開始消瘦，於109年4月15日出現有嘔吐、臉部抓傷等情形，惟A母皆表示係為女童自行抓傷所致。109年4月27日開始，父母向社工員強烈反映A童哭鬧不斷，干擾家人作息，亦因此無法外出工作，認為女童返家適應不良，並表達希望出養，並以自殺、將丟棄女童於育幼院等言語要脅社工儘速協助。女童此時已身形消瘦、頭髮較稀疏，活動緩慢，右前額亦有凸腫，A母仍表示係女童自己撞牆壁造成。109年4月29日，高雄市家防中心主責社工員與委外後追輔導單位社工員進行共訪時，發現A童癱軟無力、身體僵直、意識改變，爰立即將A童送醫檢查並依規定緊急安置。醫院發現女童不僅有嚴重營養不良

而有低血鈉、低血鉀等症狀，身上亦有多處新舊傷與瘀青等傷害。本案經高雄市政府提起獨立告訴，並經臺灣高等法院高雄分院判決⁵指出，女童返家期間經常遭父親毆打或搖晃，母親則常徒手打女童，限制女童用餐量、不提供食物致長期飢餓，營養不良、低血鈉、低血鉀，並有面部、下背部、左右下肢多處挫擦瘀傷、慢性硬腦膜下血腫等傷害，明顯較同齡女童身高體重嚴重低下，造成生長發育全部遲緩結果等，妨害A童身心發育，判處A母5年2個月徒刑、A父5年10個月徒刑。

(四)由上述過程可見，高雄市政府家防中心社工員於A童安置返家前，雖有返家準備計畫與相關規劃，社工員於處遇期間，亦有安排親子進行會面交往及2次漸進式返家，惟返家評估過程僅由主責社工單位與寄養單位共同評估，再加上女童家外安置係屬委託安置，由其父母申請並簽訂委託安置契約，爰社工紀錄中當時社工員及督導縱認為家庭狀態並無大幅度改善，家庭經濟亦仍處於不穩狀態，甚至想請父母考量出養女童，最終仍以父母的意願、委託安置期限屆滿、若繼續委託安置也難以進行出養等因素，先讓女童返家，規劃社工若後續追蹤輔導發現其父母有照顧不周之情形，再進行保護安置及出養，但當A童被發現照顧不周時，已經造成需要長期治療的身心傷害，高雄市政府於返家評估僅由社工及寄養單位評估，未有專家及外部審核，實受限委託安置機制，致忽略以兒少最佳利益為優先考量的重要前提。除返家前評估問題，高雄市政府事後

⁵ 臺灣高等法院高雄分院刑事判決110年度上訴字第860號。

檢討認為當時育兒指導結束且A童後續未就學，父母照顧負荷增加，才發生此次虐待事件，認為當時確有延長育兒指導期程的必要。

(五)專家學者與地方政府均指出委託安置因較欠缺強制力，在實務上常發生返家前家庭功能及資源未健全，卻因家長要求，倉促返家的問題：

- 1、第一線學者專家及實務工作者於本院諮詢時，指出返家評估與安置方式有關，委託安置的強制力較弱，父母、監護人有權力決定是否繼續委託：

「個案的返家評估會與安置強度有關，實務上有時委託安置較容易辦理，就會以委託安置進行，這會影響安置的標準、資源，及返家評估的強度，委託安置強制力比較弱，當家長不委託想讓孩子回家，也就需要評估讓孩子回去。」

「委託安置的家長有權力把孩子帶走。除非社工評估委託安置家長確定無能力照顧或兒少有危險，才會改走強制安置等保護孩子的作法。」

「很多家庭走委託安置監控力道較弱，對兒少權益不一定好，應整合不同型態的安置落差，從協助的概念去看家庭有何問題和資源。」

- 2、地方政府於本院詢問時，亦反映在實務上進行委託安置時遭遇缺乏強制力之困境，並表示委託安置的非強制性雖有助於處遇服務期間與家庭建立關係，惟若遭遇父母或監護人堅持結束委託安置，則公部門難以拒絕：

「委託安置非由法院裁定，無強制力，因此倘當初委託安置原因未消失(經濟陷困或家庭發生重大變故……等)，親屬仍有權解除委託安置契約將兒少帶回。」

「委託安置主責社工非強制作為，較易與個案家庭建立良好關係，此類案家無力照顧兒少多因照顧資源不足或無力照顧，例如：家人生病或入監、欲出養、兒少偏差行為難以管教，社工引入相關資源協助，家長配合意願較高，可逐漸改善，惟倘社工評估家庭功能尚未改善到足以支撐兒少返家，而家長仍堅持結束安置，此時公部門較無強制力可拒絕，僅能多勸說、再與家長協調持續寄養安置。」

(六)《兒少權法》對於委託安置個案，欠缺以兒少最佳利益優先考量之規定：

- 1、《兒少權法》雖於第5條明定：政府處理兒少相關事務時，應以兒少的最佳利益為優先考量。惟針對兒少收出養及兒少保護安置，亦分別於第17條、第18條及第56條，再次明定「應基於兒童及少年最佳利益」。
- 2、反觀委託安置，亦攸關兒少離開與返回原生家庭的重大權益，況且實務上申請委託安置的家庭不僅單純遭逢經濟困頓，尚伴隨其他議題、需求與風險，地方主管機關於返家庭估時仍應考量兒少最佳利益，惟現行《兒少權法》對於委託安置，並無「應基於兒童及少年最佳利益」之規定。

(七)衛福部對於兒少返家評估決策機制，雖訂有工作手冊及作業程序，惟未要求應邀集外部學者專家等共同討論及決策，且地方政府對程序的認定及執行存有落差：

- 1、針對保護案件的返家評估決策機制，衛福部已明確規範保護安置個案須「邀集外部學者專家共同討論及決策」：

「社政機關兒童及少年保護案件通報處理、調查及處遇服務作業程序」對於涉兒少保護個案重大權益議題，規範應採行「重大案件決策模式」，並列舉「有關繼續安置⁶(屬保護安置)後是否返家、安置2年以上兒少長期輔導計畫、親權剝奪、獨立告訴、終止服務或1年內因不同事件被通報為兒少保護及脆弱家庭案件達3次以上……等涉及兒少保護個案重大權益議題，應透過專家諮詢會議、個案研討等方式，邀集外部學者專家、主管人員及承辦人員共同討論及決策，俾維護兒少最佳利益。」

2、反觀保護個案委託安置的返家評估決策機制，衛福部卻缺乏上述明確規範，要求各地方政府應邀集外部專家學者等共同討論與決策：

- (1) 衛福部於「兒少保護家庭處遇計畫評估決策模式工作手冊」及「家庭功能評估與家庭處遇計畫表單與工作手冊」⁷，明載：「返家評估採多專業聯合評估方式，由主管機關主責社工員(師)與受託單位主責社工員(師)共同評估，必要時亦可邀請專家學者一同進行。」衛福部並聲稱：「地方政府依照上述手冊執行返家評估決策機制」、「不管是保護安置、委託安置都希望以保護程序來做」。

⁶ 此「繼續安置」係指《兒少權法》57條規定「緊急安置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及少年者，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，每次得聲請延長三個月。」

⁷ 「兒少保護家庭處遇計畫評估決策模式工作手冊」為衛福部於103年度委託財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會訂定，並於104年6月要求全國公私部門執行兒少保護之工作同仁，全面使用此標準化工具，作為提供家庭處遇服務之依據。為讓此工具更符合執行家庭處遇服務的社會工作者的實務操作，並進一步標準化訓練課程，該部於106年委託社團法人群力權能發展協會修訂家庭功能評估與家庭處遇工具，以及訓練教材等，訂定「家庭功能評估與家庭處遇計畫表單與工作手冊」以便讓工具得以發揮實際參考價值，並於107年2月24日完成。

(2) 惟上述規定係採「必要時亦可邀請專家學者一同進行」，高雄市政府社會局於本院詢問時亦表示：「返家評估安置用團體決策模式，包含請外部專家，針對保護安置一定會有，而委託安置不一定會有外部專家，因安置的初衷不同。」

(3) 基上，委託安置與保護安置的法令依據雖為不同，惟委託安置個案返家亦涉及兒少親權代行及替代性照顧安排的重大權益，實應與保護安置個案有同等的處遇方式，以確實維護兒少最佳利益。而衛福部對於兒少返家評估決策機制，雖訂有工作手冊及作業程序，惟未要求應邀集外部學者專家等共同討論及決策，且地方政府對程序的認定及執行存有落差。

(八) 綜上，《CRC》第3條及我國《兒少權法》第5條皆明確揭示所有與兒童有關的事務，應以兒童最佳利益為優先考量。本案A童出生數日後，經原生父母申請委託安置並自106年7月3日起安置2年，108年7月2日安置期滿時，高雄市政府評估女童家庭功能仍不穩定，並與A童父母討論出養事宜，惟其父母不願，仍希望接回照顧，該府遂經返家準備及評估等程序讓女童返家。嗣後該府雖持續追蹤訪視，亦引入親職教育提供協助，惟返家半年後，高雄市政府家防中心於109年4月追蹤輔導期間發現女童受虐嚴重並緊急送醫。本案凸顯現行委託安置兒少返家評估決策的法令與機制，未盡周延與完備，以致第一線社工人員在家庭情形未改善及返家準備不足下就讓兒少返家，未能確實以兒童最佳利益為優先，實際考量兒少家庭是否達成安置目標、兒少及家庭做好準備，返家後更缺乏足夠資源及支持，亟待衛福部正視並檢討改進，以維護兒童權益。

二、目前我國對於兒少保護個案的家外安置，要求必須踐行法院裁定的程序，而家庭發生重大變故的兒少若進行委託安置，則由地方主管機關辦理。惟截至110年底，家外安置中的兒少保護個案卻以委託安置方式占多數，其中並有超過5成的個案安置已逾2年以上，並有超過3成者為學齡前兒童，亦存在保護安置後轉為委託安置現象，且部分縣市多偏向委託安置方式。而衛福部對於地方政府以委託方式執行兒少保護個案家外安置，卻無明確有效評估及審查機制，亟待確實檢討，以確實維護兒少最佳利益。

(一)《CRC》揭示國家對兒少進行替代性照顧之決定時，除應適用相關法律及程序，並應有司法審查判定的程序，以審慎審酌兒童最佳利益，並應定期評估：

1、《CRC》第9條第1項揭示：「國家應確保不違背兒童父母的意願而使兒童與父母分離。但主管機關依據所適用之法律及程序，經司法審查後，判定兒童與其父母分離係屬維護兒童最佳利益所必要者，不在此限。於兒童受父母虐待、疏忽或因父母分居而必須決定兒童居所之特定情況下，前開判定即屬必要。」第2項亦揭示：「前項程序中，應給予所有利害關係人參與並陳述意見之機會。」

2、《CRC》第25條並指出：「國家體認為照顧、保護或治療兒童身體或心理健康之目的，而由權責單位安置之兒童，有權對於其所受之待遇，以及所受安置有關之其他一切情況，要求定期評估。」

《替代性照顧準則》第5條、第14條、第67條亦規定國家應有定期審查所有替代性照顧兒少安置之機制。

(二)依據我國《兒少權法》對於兒少家外安置的作法，分

為保護安置及委託安置，目前僅委託安置可由行政機關自行辦理，從一開始之安置申請、委託期限訂定、委託期限之延長，均無須經過法院裁定程序，以下就保護安置及委託安置列表分述：

表1 兒少保護安置及兒少委託安置

項目	保護安置	委託安置	
		屬兒少保護個案	屬脆弱家庭個案
法律依據	◆兒少權法第56條第1項及第2項：「兒童及少年有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應予保護、安置或為其他處置；必要時得進行緊急安置：一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。二、兒童及少年有立即接受醫療之必要，而未就醫。三、兒童及少年遭受遺棄、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。四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護。直轄市、縣（市）主管機關疑有前項各款情事之一者，應基於兒童及少年最佳利益，經多元評估後，加強保護、安置、緊急安置或為其他必要之處置。」 ◆兒少權法第57條第1項及第2項：「直轄市、縣（市）主管機關依前條規定緊急安置時，應即通報當地地方法院及警察機關，並通知兒童及少年之父母、監護人。但其無父母、監護人或通知顯有困難時，得不通知之。緊急安置不得超過七十二小時	◆兒少權法第52條第1項：「兒童及少年有下列情事之一者，直轄市、縣（市）主管機關得依其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人之申請或經其同意，協調適當之機構協助、輔導或安置之：一、違反第四十三條第一項、第四十七條第一項規定或從事第四十八條第一項禁止從事之工作，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人盡力禁止而無效果。二、有偏差行為，情形嚴重，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人盡力矯正而無效果。」 ◆兒少權法第62條第1項及第2項：「兒童及少年因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒童及少年福利機構，得申請直轄市、縣（市）主管機關安置或輔助。前項安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養、交付適當之兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。」	

項目	保護安置	委託安置	
		屬兒少保護個案	屬脆弱家庭個案
	，非七十二小時以上之安置不足以保護兒童及少年者，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，每次得聲請延長三個月。」		
安置執行方式	緊急安置需通報當地地方法院及警察機關，繼續及延長安置皆需經法院裁定。	行政機關自行辦理，由地方行政主管機關與家長(監護人)等簽訂委託安置之行政契約。	
中央主管機關	衛福部保護司	衛福部保護司	衛福部社家署
地方主管機關	家庭暴力暨性侵害防治中心，若無此編制，則由該縣市社會局(處)保護性業務執行單位執行。	社會局(處)主責脆弱家庭服務之社福中心、家庭福利服務中心，若無此編制，則由該縣市脆弱家庭服務業務執行單位執行。	
作業依據及規範	1.《兒少權法》第60條(會面探視)及第64條(家庭處遇計畫)。 2.兒童及少年保護通報與分級分類處理及調查辦法 3.社政機關兒童及少年保護案件通報處理、調查及處遇服務作業程序。 4.直轄市、縣(市)主管機關兒童及少年保護個案安置期間會面探視處理原則(範例) 5.兒童及少年保護工作指南。 6.兒少保護家庭處遇計畫評估決策模式工作手冊。 7.家庭功能評估與家庭處遇計畫表單與工作手冊。	1.各直轄市、縣(市)政府受理兒童及少年委託安置作業流程。 2.兒童及少年委託安置實務手冊。	

備註：依《兒少權法》第23條第1項第10款無依兒少之初期安置並無帶離原生家庭之議題，而當協尋家屬未果後無論是選定監護、收出養都須經司法程序；另依《少年事件處理法》由法院交付福利機構之司法安置亦有經司法程序，且非本報告案件討論範疇。

資料來源：依據法規及各作業規範、地方政府約詢提供資料，彙整製表。

(三)國際審查委員曾針對我國委託安置缺乏司法審查機制提出關注

- 1、106年我國《CRC》首次國家報告國際審查會議結論性意見中，國際審查委員組成之委員會即針對我國安置現況，指出現行委託安置缺乏司法審查機制之問題：「委員會特別關注在沒有法院介入評估安置是否必要及是否符合兒少最佳利益下，卻允許父母可自行安置子女。」委員會並建議：「政府立法確保所有替代性照顧的兒少安置均由家事法庭裁定之、安置期限由法律規定、延長安置由法院依照法定標準裁定之。」
- 2、為回應此建議，衛福部提出2點目標，一是針對委託安置個案建立安置需求評估、定期評估及處遇機制，透過政府介入服務，維護兒少最佳利益。二是落實兒少家外安置的法定程序。並提出短、中、長程之行動方案。陸續將個案納入安置資訊系統管理、盤點及掌握個案狀況，後續並將對委託安置個案由主管機關介入或經法院裁定安置之方式，蒐集實務意見、檢討《兒少權法》等，相關行動方案仍持續辦理中。
- 3、衛福部社家署後續並於108年10月16日訂定「各直轄市、縣(市)政府受理兒童及少年委託安置作業流程」，再於110年11月出版「兒童及少年委託安置實務手冊」，使委託安置工作的流程及執行能有一致作法，惟該流程及實務手冊排除了保護個案卻以委託方式安置的個案，以致這類兒少仍依兒少保護系統之流程處遇。

(四)惟從我國110年底保護資訊系統及脆弱家庭個案管理平台社工登載之兒少安置數據，可以看見我國實務上，執行兒少保護業務的社工及執行脆弱家庭服務

的社工辦理委託安置之現況⁸：

- 1、截至110年底，兒少安置數量以依《兒少權法》第52條、第56條之委託安置為多，占總數之53.5%，超過一半。委託安置之使用情形並存在跨縣市落差，新北市、臺北市、桃園市、宜蘭縣、南投縣、基隆市、連江縣委託安置占比皆超過5成，其中新北市於近2年皆超過7成，顯示委託安置目前仍廣泛用於社政實務現場之中(詳如下表)。

表2 110年保護資訊系統及脆弱家庭個案管理平台登載之兒少安置數據

單位：人

縣市別	110年			
	進行 保護安置	進行委託安置		總計
		屬兒少保護 個案	屬脆弱家庭個 案	
總計	747(46.5%)	193(12%)	666(41.5%)	1,604(100%)
新北市	120(26.1%)	35(7.6%)	304(66.2%)	459(100%)
臺北市	46(42.6%)	9(8.3%)	53(49.1%)	108(100%)
桃園市	60(38%)	6(3.1%)	93(58.9%)	158(100%)
臺中市	62(62.6%)	10(10.1%)	27(27.3%)	99(100%)
臺南市	29(74.4%)	3(7.7%)	7(17.9%)	39(100%)
高雄市	110(53.4%)	56(27.2%)	40(19.4%)	206(100%)
宜蘭縣	8(31.8%)	10(45.5%)	5(22.7%)	22(100%)
新竹縣	22(64.7%)	9(26.5%)	3(8.8%)	34(100%)
苗栗縣	28(100%)	0	0	28(100%)
彰化縣	37(60.6%)	7(11.5%)	17(27.9%)	61(100%)
南投縣	38(43.2%)	4(4.5%)	46(52.3%)	88(100%)
雲林縣	37(94.9%)	0	2(5.1%)	39(100%)
嘉義縣	15(79%)	2(10.5%)	2(10.5%)	19(100%)
屏東縣	49(70%)	12(17.1%)	9(12.9%)	70(100%)
臺東縣	19(63.3%)	4(13.4%)	7(23.3%)	30(100%)
花蓮縣	26(41.9%)	2(3.2%)	34(54.9%)	62(100%)
澎湖縣	0	0	0	0

⁸ 此兒少安置數據係110年12月31日仍在安置中兒少，並同時為保護資訊系統、脆弱家庭個案管理平台案件，爰係以《兒少權法》第52條、第56條、第62條經主管機關安置之兒少為主。

縣市別	110年			
	進行 保護安置	進行委託安置		總計
		屬兒少保護 個案	屬脆弱家庭個 案	
基隆市	11(24.4%)	21(46.7%)	13(28.9%)	45(100%)
新竹市	24(82.8%)	2(6.9%)	3(10.3%)	29(100%)
嘉義市	6(85.7%)	1(14.3%)	0	7(100%)
金門縣	0	0	0	0
連江縣	0	0	1(100%)	1(100%)

資料來源：衛福部提供，監察院整理製表。

2、年齡層分布以未滿6歲為最多(占41%)，6歲至未滿12歲次之(占32.1%)。屬兒少保護之委託安置為未滿6歲占47.1%、6歲至未滿12歲占36.3%、12歲以上占16.6%，安置數量隨年齡增加則下降。而脆弱家庭之委託安置兒少則年齡較集中於12歲以上，占40.1%，6歲至未滿12歲占30%，未滿6歲占29.9%。若以整體委託安置人數觀之，則未滿6歲兒少則高達33.8%(詳如下表)。

表3 截至110年底委託安置及保護安置年齡分布情形

單位：人

安置型態		未滿6歲	6歲至未滿12歲	12歲以上	合計
保護安置		368(49.3%)	245(32.8%)	134(17.9%)	747(100%)
委託安置	屬兒少保護個案	91(47.1%)	70(36.3%)	32(16.6%)	193(100%)
	屬脆弱家庭個案	199(29.9%)	200(30%)	267(40.1%)	666(100%)
	小計	290(33.8%)	270(31.4%)	299(34.8%)	859(100%)
合計		658(41%)	515(32.1%)	433(26.9%)	1,606(100%)

資料來源：衛福部提供，監察院整理製表。

3、依《兒少權法》第65條第1項規定指出：「安置兩年以上之兒童及少年，經直轄市、縣(市)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。」而以衛福部提供之安置時間分布

情形，可以看見兒少家外安置個案已安置2年以上占42.4%，而這些長期安置的兒少中，又以委託安置的型態為多，無論是屬於兒少保護的委託安置個案，或是屬於脆弱家庭的委託安置個案，皆有超過5成的兒少被安置2年以上(詳如下表)。

表4 截至110年底委託安置及保護安置時間分布情形

單位：人

安置型態		未滿1年	1年以上 未滿1年半	1年半以上未 滿2年	2年以上	合計
保護安置		290 (38.8%)	132 (17.7%)	93 (12.4%)	232 (31.1%)	747 (100%)
委託 安置	屬兒少 保護個案	46 (23.8%)	21 (10.9%)	18 (9.3%)	108 (56%)	193 (100%)
	屬脆弱 家庭個案	189 (28.4%)	90 (13.5%)	46 (6.9%)	341 (51.2%)	666 (100%)
合計		525 (32.7%)	243 (15.1%)	157 (9.8%)	681 (42.4%)	1,606 (100%)

資料來源：衛福部提供，監察院整理製表。

4、在安置型態的轉換上，110年12月31日仍在安置中兒少大部分經由主管機關採保護安置或採委託安置後並未有轉變，僅有51位兒少轉換，此51位中則以保護安置轉委託安置的人數較多，占66.7%(詳如下表)。

表5 截至110年底委託安置及保護安置之轉換(單位：人)

安置轉換	現為保護安置， 過往曾接受委託 安置之人數	現為委託安置， 過往曾接受保護 安置之人數	合計
人數	17(33.3%)	34(66.7%)	51(100%)

備註：本表係統計110年12月31日仍在安置中兒少，過往曾經歷保護安置及委託安置之人數，為新舊案併計，未區分受理及安置年度。

資料來源：衛福部提供，監察院整理製表。

(五)根據以上截至110年底之數據所反映出的問題，本院

於諮詢第一線學者專家及實務工作者、約詢地方政府時亦有提及：

- 1、第一線學者專家及實務工作者對於委託安置數量較多的現象，提出了解釋：「實務上有時委託安置較容易辦理，就會以委託安置進行。」
- 2、衛福部保護司於本院詢問時亦坦言過去實務確實存在因保護安置程序繁複，導致社工選擇委託安置之現象存在：「保護安置於緊急安置72小時後，要經過法院程序，之後每三個月都要申請，要檢據服務內容理由、程序繁複，所以過去有可能選擇委託安置，透過家屬簽署同意委託書去辦理」。
- 3、而委託安置期間較長、學齡前委託安置超過3成之現象，地方政府於本院詢問時提出在執行委託安置時遭遇的困境，致使變成長期安置之型態：

「兒少長期委託安置的原因來自於當其原生家庭家長反覆入獄、酒藥癮、身心疾病、親密關係紊亂、照顧子女數眾多等不利因素尚未解決或排除，且其他家屬無力或無意願照顧兒少，為提供兒少穩定的照顧及教養，致兒少安置期程會從短中期轉變成長期安置之型態。」

「委託安置在擬定返家計畫時，第一線社工經常面臨父母多次更換監護權、監護人行方不明或頻繁變更住所等情形，讓第一線社工不容易執行交往會面，疲於變更返家計畫進度，導致延宕返家期程。」

- 4、再以本案為例，A童自出生至返家經安置2年，返家後，父母欠缺照顧與親職知能，當遭遇餵食、哭鬧不休等照顧困難時，即認為是A童不服管教

、惡意哭鬧、干擾家人作息，過去於安置期間未有出養女童意願，卻在女童返家後遭遇照顧困難時，以企圖自殺、棄養等向社工強烈要求再安置及出養女童。專家對這方面，即指出因欠缺法院審查的約束，長期委託安置(特別是幼齡期就進行安置)將使兒少與原生家庭關係薄弱，增加家庭維繫工作的困難性⁹。

(六)為改善委託安置長期安置之問題，衛福部社家署針對非保護性案件的委託安置兒少，於「各直轄市、縣(市)政府受理兒童及少年委託安置作業流程」明確範訂「安置期間最長以1年為原則，如因家庭狀況須延長安置期間，應經繼續安置評估。」隨後訂定「兒童及少年委託安置實務手冊」，建議「安置期間可分為三個月、六個月、九個月，每次簽約最長以1年為原則，如因家庭狀況認為有須延長安置期間之必要，社工需於屆滿安置期限結束前1個月提出報告，經團體決策會議確認後始繼續安置評估。但延長委託安置仍應有期程上限，建議初次委託安置加上延長委託安置至多應以2年為限。」

(七)惟以委託方式進行安置的兒少保護個案，現行衛福部保護司所訂之相關辦法、作業程序、處理原則、工作指南及手冊，並未針對這類個案之委託安置期限及延長相關評估有明確規範依據(詳如下表)。對此，衛福部保護司雖於本院詢問時表示：「社安網2.0以後，保護安置透過系統控管，不能因簡化流程而採委託安置，在透過控管後，109、110年新的安置，多數都是保護安置。」惟對於目前兒少保護個案中以委託方式進行安置的狀況，因仍循兒少保護流程

⁹ 專家學者於本院諮詢時指出：幼齡的孩子出生即被委託安置到了2歲左右回家，這樣的孩子與家人感情基礎是薄弱。

處理，既未如保護安置有法律規範限制，亦非依循衛福部社家署針對委託安置之新訂流程，實易成為制度上之漏洞。現況數據亦呈現衛福部保護司主管之兒少保護個案委託安置，有超過5成(56%)被安置2年以上，較保護安置(31.1%)為多，更超過脆弱家庭個案所辦理的委託安置(51.2%)，本案高雄女童案亦是自106年7月安置至108年7月之實例，代表衛福部保護司主管之兒少保護個案委託安置針對安置期限訂定及延長安置之評估機制，實非現行之兒少保護評估機制可以涵蓋，亟需再檢視予以補救。

表6 保護安置及委託安置就安置期限、延長安置評估機制之差異

	保護安置	委託安置	
		屬兒少保護個案	屬脆弱家庭個案
主管機關	衛福部保護司		衛福部社家署
有關安置期限、延長安置評估之法規及作業依據	1. 緊急安置：依《兒少權法》第57條第1項規定，依同法第56條進行緊急安置時，應即通報當地地方法院及警察機關。 2. 繼續安置及延長安置：依《兒少權法》第57條第2項規定，緊急安置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及少年者，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，每次得聲請延長三個月。	檢視現行衛福部保護司所訂之相關辦法、作業程序、處理原則、工作指南及手冊並無特別針對委託安置期限及評估之說明。	安置期間可分為3個月、6個月、9個月，每次簽約最長以1年為原則，如因家庭狀況認為有須延長安置期間之必要，社工需於屆滿安置期限結束前1個月提出報告，經團體決策會議確認後始繼續安置評估。但延長委託安置仍應有期程上限，建議初次委託安置加上延長委託安置至多應以2年為限。

長期安置輔導計畫	依《兒少權法》第65條第1項規定：安置兩年以上之兒童及少年，經直轄市、縣（市）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。
----------	---

資料來源：監察院整理製表。

（八）綜上，目前我國對於兒少保護個案的家外安置，要求必須踐行法院裁定的程序，而家庭發生重大變故的兒少若進行委託安置，則由地方主管機關辦理。惟截至110年底，家外安置中的兒少保護個案卻以委託安置方式占多數，其中並有超過5成的個案安置已逾2年以上，並有超過3成者為學齡前兒童，亦存在保護安置後轉為委託安置現象，且部分縣市多偏向委託安置方式。而衛福部對於地方政府以委託方式執行兒少保護個案家外安置，卻無明確有效評估及審查機制，亟待確實檢討，以確實維護兒少最佳利益。

三、《CRC》、《替代性照顧準則》皆強調國家對於因安置而離開原生家庭環境的兒少，必須特別保護及協助，並應對返回原生家庭團聚採取行動與輔助措施。近年衛福部雖積極推動「家庭重整服務」機制與措施，併納入作業流程，惟實務上仍存在團隊工作及決策模式未落實、未能促進安置單位與家庭等合作、會面交往及漸進式返家執行流於形式、家庭重整服務的返家準備不足、各縣市資源落差、特殊兒少資源薄弱等問題，實有待衛福部協助解決一線實務人員遭遇之制度性困難，俾利有效落實家庭重整及返家準備工作，以防範兒少返家後再度遭受不當對待。

（一）《CRC》、《替代性照顧準則》皆強調國家對於因安置而離開原生家庭環境的兒少，必須特別保護及協助，並應對返回原生家庭團聚採取行動與輔助措施：

- 1、《CRC》第20條第1、2項規定：「針對暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童，或因顧及其最佳利益無法使其繼續留在家庭環境時，國家應給予特別之保護與協助。國家應依其國家法律確保該等兒童獲得其他替代方式之照顧。」
- 2、《替代性照顧準則》第49條指出：「為了開展準備工作並幫助兒童和家庭，使兒童與家人團聚，應正式指定一個個人或小組，負責聽取多領域諮詢意見，與不同的有關行為人(兒童、家人、替代性照料者)協商，對兒童的境況進行評估，從而確定：有無可能讓兒童與家人團聚，這樣做是否符合兒童的重大利益，應採取哪些措施，以及應由誰來監督這些措施。」第52條更強調：「一旦作出決定，即應將兒童與家人的團聚視為一個逐步落實且會受到監督的進程，同時，應在考慮到兒童的年齡、需要、不同階段接受能力和分離原因的情況下，採取後續行動和輔助措施。」第134條：「在安置上應儘早對善後安置做好準備，無論如何這項工作應在兒童離開照料環境前即已做好。」
- 3、我國《兒少權法》第4條規定：「政府及公私立機構、團體應協助兒少之父母、監護人或其他實際照顧兒少之人，維護兒少健康，促進其身心健全發展，對於需要保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建及其他特殊協助之兒少，應提供所需服務及措施。」同法第64條第1至3項亦規定：「兒少有第49條第1項或第56條第1項各款情事，或屬目睹家庭暴力之兒少，經主管機關列為保護個案者，該主管機關應於三個月內提出兒少家庭處遇計畫；必要時，得委託兒少福利機構或團

體辦理。前項處遇計畫得包括家庭功能評估、兒少安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒少或其他家庭正常功能有關之協助及福利服務方案。處遇計畫之實施，兒少本人、父母、監護人、其他實際照顧兒少之人或其他有關之人應予配合。」

4、上述規定政府應針對需要特殊協助之兒少，提供所需服務，而針對安置中兒少，社工人員透過持續與原生家庭、兒少及其他服務網絡合作，提供服務維繫親情，提升家庭功能，排除不利返家的因素或創造更多有利返家的情境如親子會面、漸進式返家等方式，計畫性逐步地讓兒少返回原生家庭，即為家庭處遇中之「家庭重整服務」，原依《兒少權法》第64條內涵僅針對被列為保護個案之安置兒少，衛福部社家署訂有「各直轄市、縣(市)政府受理兒童及少年委託安置作業流程」及「兒童及少年委託安置實務手冊」，針對委託安置兒少明確提及家庭處遇計畫及家庭重整之執行。

5、我國106年《CRC》首次國家報告國際審查結論性意見中，委員會亦針對我國現況強調應「為準備離開替代性照顧體系的兒少設定有效且適當的計畫及方案至關重要，這些計畫與方案協助兒少（適當時，包含家屬）做好離開替代性照顧體系的準備，且在適當時期內提供所有必要的支持性服務。」皆在在強調家庭重整工作之重要。

(二)衛福部為回應《替代性照顧準則》及《CRC》首次國家報告國際審查結論性意見，自107年即陸續修訂「社政機關兒童及少年保護案件通報處理、調查及處遇服務作業程序」，納入兒少安置及家庭重整

服務措施，亦修訂家庭功能評估表及家庭處遇計畫表等表單，並進行「兒少保護家庭重整服務與返家評估精進計畫」及辦理相關人員訓練等。惟經本院諮詢第一線實務專家學者分析發現，實務上仍存在以下問題：

- 1、缺乏家庭及兒少、主責社工、安置單位共同合作，安置照顧、家庭重整、返家計畫未能環環相扣，且未能促進家長參與。

「照顧計畫及家庭重整之工作，安置機構和主責社工需一起做，過去沒有共識，常常安置機構認為家裡沒有改變，主責社工認為家裡有很大的改變，在返家評估上意見衝突、認知落差，安置機構擔心兒少返家後遭遇困難造成孩子二度傷害再度安置。希望安置照顧計畫與主責社工處遇是能合作整合的，計畫中須包含家庭重整、經過共同決策，孩子才不會在系統中左右為難。」

「返家要有共識並尊重孩子的意願，安置照顧、家庭重整、返家計畫應是3者合1。安置機構的照顧計畫，原生家庭也應該要了解學習孩子怎麼被照顧，不然孩子在機構進步了，但家庭沒有進步，也會有衝突，很多孩子回去後追1年期間是好的，但在安置系統的照顧模式，畢竟跟家裡不同，生活習慣已改變無法適應家裡，後來就有衝突或離家。」

「家長應該是要參與在照顧計畫的討論裡面的，孩子的照顧風險及困難的資訊應該與家長討論返家後要如何因應、克服，有些機構不一定有做，安置機構與兒少、家長與兒少、家長的支持計畫應該是要三方整合而非各做各的。」

- 2、家庭重整過程缺乏情感維繫、會面交往及漸進式

返家執行流於形式

「返家處遇是固定讓兒少打電話回家、還是會面交往、還是家長要到機構住一陣子觀察親子互動、共同出遊還是安排兒少短期返家，都有各種形式，返家評估其實需要觀察親子互動，但是否能夠創造觀察的機會和場域是很重要的。……返家評估若只是做一個過水的程序，那是很有問題的。」

「安置過程要有家庭情感維繫的部分，不然孩子與原生家庭就會分割為兩個世界，我們在國外及臺灣的實證研究發現，親子會面的密度和品質是能順利返家的重要關鍵。」

「美國有些方案是整個原生家庭一起住進去寄養家庭或短期性住宿機構，由寄養家庭父母去示範常態照顧應該如何做，讓家屬學習。」

3、家庭重整服務的返家準備不足、開始時間太晚

「評估兒少要返家時，縣市都會開決策會議，但準備工作短，要做到完整時間不夠，因為家庭改變並沒有那麼容易。」

4、團體工作及決策模式未落實，兒少及家長實務上被納入團隊參與者少，意見也難被正視，造成家長的問題難於家庭重整過程被看見及處理，例如負面照顧經驗的轉化及親職建立。

「兒少保個案家庭參與很重要，我們會建議中央要求縣市政府一定要家庭參與，將家庭納入團隊，這樣家庭與兒童才會一起改變，家才有可能變得安全讓孩子返家，但實務上家庭參與的非常少，甚至兒少表意權也常被忽略。」

「目前團體工作模式並沒有落實，服務資源支

離破碎。衛福部雖有提出替代性照顧政策，也研擬各種評估指標及安置流程，但落實上有問題。」

「保護系統很少聽家長的建議及困難……很多家長聲音沒有被聽見……決策會的最終結果是看權力在哪。」

「很多家長其實是不知道要怎麼教孩子，其實需要學習。很多家長其實也都是過去也是兒保案件，過去經歷負面的照顧經驗，也不知道教育及照顧孩子的方式。」

5、社區資源不足、跨縣市存在資源投入落差、缺乏多元性社區服務

「社區資源各地落差太大了，城鄉差距極大。很多縣市是社福沙漠，變成需要找單位跨縣市承接，但跨縣市的單位沒有在地資源，無法與在地單位建立網絡提供資源，變成只能做個案工作。」

「中央從制度建置整體照顧計畫、家庭重整及返家評估機制是必要的，但也需要縣市政府資源投入，有資源支持社工才有力量和機會做事，縣市政府資源落差也來自縣市對議題重視程度不一。」

「政府重視安置，但要有資源才能到位，中央是大腦，各縣市能否落實相當重要，不然會變成一個臺灣兩、三個世界。」

「精神疾患和藥物濫用家庭支持嚴重不足，有類似問題的家長很難改善，資源不足社工工作上轉介無門，實務上很多家長需要相關資源，但是服務沒有被提供。」

6、地方政府並於約詢時表達特殊兒少安置資源建置不足，造成家庭重整之困難：

「因著兒少特殊狀態（情緒障礙、行為議題、智能障礙、自閉症...等），安置機構照顧困難，間接影響與家長的處遇工作，一定程度影響返家期程與跟家長的工作成效。」

（三）綜上，家庭重整是涉及兒少、家庭、主責社政單位、安置單位多方的重要工作，是兒少返家之基礎，衛福部近年雖積極推動「家庭重整服務」機制與措施，並納入作業流程，惟第一線專家學者，仍在實務中看到團隊工作及決策模式未落實、未能促進安置單位與家庭等合作、會面交往及漸進式返家執行流於形式、家庭重整服務的返家準備不足縣市資源落差、特殊兒少資源薄弱等問題，實有待衛福部積極協處，改善制度性困難，俾利有效落實家庭重整及返家準備工作。

四、《CRC》第13號意見書¹⁰指出國家有義務建立為保護兒童免受一切形式暴力侵害所必須的政策、方案及監測和監管體系，包括建立一個全面和可靠的國家數據收集系統，以確保根據符合普遍標準的指標來系統監測和評價各種體系(影響分析)、服務、方案和結果，並根據當地確定的目標和宗旨加以調整和以之為指導。而近3年結束安置返家的兒少於1年內有7.7%至1成再被通報為兒少保護案件，並有5.4%至6.4%再度被列為兒少保護個案進行處遇，這些再度受虐案件中並有重大兒虐致死案件，顯已威脅及侵害兒少生存權。我國目前針對返家再受虐議題尚未有細緻研究追蹤，僅透過重大案件進行個別檢討，缺乏綜整之系統性檢視，並對現行服務是否有效降低再受虐風險缺乏監測

¹⁰ 《CRC》第13號一般性意見書第42段。

。參照國外研究，實有長期追蹤返家再受虐之縱貫研究，據以分析出幼齡兒童較容易再受虐、部分政府提供之返家福利服務種類能有效降低受虐風險等實證結果，有利提供政策與服務之修正，及返家追蹤輔導分級分類之參考，實值得我國借鏡，以達預防之效。

- (一)依《兒少權法》第59條第4項規定：「直轄市、縣(市)主管機關對於安置期間期滿或依前項撤銷安置之兒童及少年，應續予追蹤輔導至少一年。」同法第62條第4項並規定：「第一項之家庭情況改善者，被安置之兒少仍得返回其家庭，並由主管機關續予追蹤輔導至少一年。」同法第64條第1至3項亦規定：「兒少有第49條第1項或第56條第1項各款情事，或屬目睹家庭暴力之兒少，經主管機關列為保護個案者，該主管機關應於三個月內提出兒少家庭處遇計畫；必要時，得委託兒少福利機構或團體辦理。前項處遇計畫得包括家庭功能評估、兒少安全與安置評估、親職教育、心理輔導、精神治療、戒癮治療或其他與維護兒少或其他家庭正常功能有關之協助及福利服務方案。處遇計畫之實施，兒少本人、父母、監護人、其他實際照顧兒少之人或其他有關之人應予配合。」規範無論是保護安置或委託安置，對於經家外安置之兒少返家後皆應續予追蹤輔導1年。

- (二)依據108年至110年結束安置返家於1年內再被通報兒少保護案件之數據，近3年有7.7%至1成，而經調查列為兒少保護案件併案處遇及開案之數量，有5.4%至6.4%，顯見返家再度受虐案件實非個案。

表7 108-110年結束保護及委託安置之兒少及再通報兒保案件情形

(單位：人數)

108年			109年			110年		
結束保護及委託安置總人數	結束安置再通報	經調查列為兒保案	結束保護及委託安置總人數	結束安置再通報	經調查列為兒保案	結束保護及委託安置總人數	結束安置再通報	經調查列為兒保案
991	102 (10.3%)	63 (6.4%)	1,009	91 (9%)	59 (5.8%)	924	71 (7.7%)	50 (5.4%)

備註：再通報指係指返家後1年內再度被通報且派兒少保護調查之個案，經調查列為兒保案係指調查後併案處遇或開案之案件。

資料來源：衛福部。

(三)除本案高雄女童返家受虐致傷案外，檢視衛福部「重大兒童及少年虐待事件防治小組」會議¹¹中返家後受虐致死案件之返家後歷程，實發現返家受虐案件兒童皆有自出生及經歷2年以上家外安置、返家適應不良父母無法理解、於返家半年內受虐之處境：

1、108年有1名3歲男童，在108年9月20日結束2年9個月的家外安置，自寄養家庭返家，因返家後男童生活常規與作息未能符合案父母的期待，自108年10月6日即遭父親反覆凌虐，最後因為嚴重腦傷，在108年11月送醫後於仍不治身亡，本案經檢討及分析指出本案男童於結束安置返家評估會議並未邀請專家學者共同參與討論，而男童自出生後不久即安置於寄養家庭，安置期間並曾提出評估停止親權、收出養的可能性，但相關單位對於男童返家適應困難狀況、與父母的依附關係、父母親職能力等未能周延的評估，致未能回應與處遇返家後的教養困境。

2、110年另有1名3歲受虐致死兒童，107年3月出生，

¹¹ 依重大兒童及少年虐待事件防治小組實施計畫，此會議針對父母、監護人或其他實際照顧之人使兒少有《兒少權法》第53條所列之相關情事，引致嚴重傷害及死亡個案進行檢討，從中汲取教訓；地方政府於接獲符合本計畫範定之個案，應即召開重大兒童及少年虐待防治小組會議，並將檢討結果於會議結束2週內提報衛福部，該部則按季彙整各地方政府所送報告，歸納全國及共通性之兒少保護網絡政策議題召開中央跨部會檢討會議。

自3個月大時(107年6月)即因父親查獲吸食毒品入獄、母親因毒品案遭通緝行方不明，而被安置，經通報高風險家庭後進行委託安置。父親於109年4月出獄後，欲接回案主照顧，經社工持續安排親子會面探視，並召開兩次團體決策會議，於110年3月結束安置後返家，於110年8月6日父親因認為案童說謊而不當對待案主致死。經檢討分析案童尚年幼，且因發展遲緩致行為及表達能力有限，欠缺保護能力。

(四)另參據國外研究，針對返家再受虐議題實有系統性研究值得我國借鏡：

- 1、美國耶魯大學預防與社區研究及諮詢中心學者¹²2009年發表針對2001年至2004年從寄養家庭返家接受父母照顧之3,259位兒少進行的研究，分析兒少返家後遭受不當對待(Maltreatment)的情形並比較相關背景因素，其研究結果指出兒少在返家最初1年受虐的風險最高，其風險並隨時間增加而下降，但在返家3年內，這些兒少有高達30%再度遭遇不當對待事件。該研究並指出以下背景有較高風險在返家後遭受虐待：(1)兒少因疏忽或身體虐待的原因被寄養、(2)非屬親屬的寄養安置、(3)僅有16至20歲青少年返家兒少再受虐的風險明顯降低，研究進一步討論非屬親屬的寄養安置有較高風險返家受虐，可能是在安置期間與原生家庭親屬連結及會面上較為薄弱。

- 2、而2020年LaBrenz等人發表的研究¹³則針對福利

¹² Connell, C. M., Vanderploeg, J. J., Katz, K. H., Caron, C., Saunders, L., & Tebes, J. K. (2009). Maltreatment following reunification: Predictors of subsequent child protective services contact after children return home. *Child abuse & neglect*, 33(4), 218-228.

¹³ Catherine A. LaBrenz, Philip Baiden, Monica Faulkner & Rowena Fong (2021) Service utilization and association with recurrences of child maltreatment post-reunification, *Journal of Public Child Welfare*, 15:1, 52-77.

體系如何預防兒少返家後再度受虐進行研究，其針對1,168名家外安置返家兒少進行18個月的追蹤，研究發現有19.97%的兒少於此返家追蹤期間遭受虐待，該研究比較返家後家庭接受之服務，發現返家後接受藥癮治療、父母訓練、家族治療、到宅服務、就業服務、心理健康服務、家庭重聚等服務可以降低兒少再受虐風險，本研究並指出未滿3歲幼兒再次遭受虐待的風險更高。

- (五)針對本案高雄女童案的返家後追蹤輔導，本院諮詢第一線實務專家，亦指出對於年幼及特殊兒少應給予特別的資源、追蹤期間、頻率，及增強服務強度，並提出返家後服務資源限制問題，並建議現行追蹤輔導1年的制度需要視兒少及家庭狀況進行分級分類：

「幼兒自我保護能力低，被虐待可能危及生命或重病，現在規定後追一年，其實針對學齡前幼兒、重大兒虐返家及返家追蹤應要比較長，小學以後有其他學校資源可以共同關注孩子狀況，可是6歲以前的孩子是缺乏其他資源的，一旦被虐待就相當嚴重。」

「女童回家半年後受虐，反映出返家後若資源不穩固，很快就會出現狀況。」

「本案社會局於返家後有追蹤輔導、連結育兒指導親職教育，但出生即安置有親子關係薄弱及轉換照顧議題，需要持續觀察資源進到家庭的狀況。」

「本案有連結育兒指導，但只有6小時，孩子幼齡又有特殊議題，其實對家長是不夠的」

「後追也需要分級分類……有其他議題較嚴重的孩子，需要的不只是1年的追蹤，也不只是後追的服務，或應是更有強度的服務，特別是幼齡的孩子，家長

不讓後追社工看就是看不到，會讓後追社工遇到許多挑戰。」「希望針對後追分級分類，針對不同家庭規劃不同策略，不同類型應規劃不同程序及資源。」

- (六)衛福部對於兒少家外安置個案返家後的追輔導服務，雖已訂定「兒童及少年結束家外安置後續追蹤輔導與自立生活服務作業規定」，並編訂「兒少結束家外安置後續追蹤輔導及自立生活服務社工實務手冊」，並持續開發支持性服務方案，亦於111年1月提出我國《兒少替代性照顧政策》，提出積極協助安置兒少重返原生家庭之目標，供第一線社工人員遵循。惟現行我國目前針對返家再受虐議題尚未有細緻研究追蹤，僅針對重大案件進行個別檢討，缺乏綜整、系統性的檢視機制，對於現行各項服務能否有效降低再受虐風險，亦缺乏監測與評估機制，並據以作為對社工人員教育訓練的基礎。參照國外研究，長期追蹤返家個案再受虐之縱貫研究，據以分析幼齡兒童較容易再受虐、政府提供的部分返家福利服務種類能有效降低受虐風險等實證結果，有利提供政策與服務的調整與之修正，並作為返家追蹤輔導分級分類的參考，實值得我國借鏡，在確立積極重返原生家庭目標的同時，允應提出有效降低兒少返家受虐風險之對策，提供返家兒少及家庭適切支持，以預防兒少再度受虐。

- 五、「強化社會安全網」計畫為整合兒少家庭服務，將高度風險家庭納入兒少保護服務範疇，中低度風險家庭由社福(家庭)服務中心提供脆弱家庭服務，惟實際上大量複雜並涉及監護權變更、停止親權、出養的委託安置皆由脆弱家庭服務處理，而服務對象涵蓋全齡及

社區的脆弱家庭在處理安置議題，於體系及制度、人力規劃及訓練相較於專精化的兒少保護體系已先天不足；在後天的支持資源上，民間團體及實務專家更反映現行社安網公私協力之執行方式侷限民間在地資源的多元化發展，影響兒少安置過程之家庭重整及返家後追輔導，衛福部實應整合不同型態安置於服務機制、人力、訓練、資源之落差，讓我國接受替代性照顧之兒少能享有同等之服務及權利。

(一)經本院檢視現行服務模式，在脆弱家庭服務中執行委託安置呈現體系及制度、人力規劃及訓練議題：

1、應屬服務中低度風險家庭的脆弱家庭社工，卻服務複合性風險的安置兒少

社工依據強化社安網計畫及「脆弱家庭之兒童及少年通報協助與資訊蒐集處理利用辦法」之分工，高度風險家庭應納入保護服務範疇，中低度風險家庭則由社會(家庭)福利服務中心提供脆弱家庭服務。但依安置數據來看，脆弱家庭的社工卻處理大部分的委託安置服務，其中不乏涉及監護權變更、停止親權、出養等複雜議題，服務的家庭在功能不足外，也常併有保護性案件的通報史、藥酒癮、情緒議題等複合性風險。

2、脆弱家庭社工處理兒少安置，缺乏法律、體系及制度支撐

相對兒少保護體系發展兒少安置服務已久，既有《兒少權法》法定之家庭處遇計畫、親職教育輔導可使用，法亦明訂相關罰則，具強制性可以運用，亦發展「社政機關兒童及少年保護案件通報處理、調查及處遇服務作業程序」、「兒少保護結構化決策模式(SDM)」、「兒童及少年保護個案安置期間會面探視處理原則(範例)」、「重大兒

童及少年虐待案件教材彙編」及各類以兒少保護為主之實務手冊並持續修訂。衛福部社家署直至111年1月甫針對脆弱家庭執行委託安置完成編製「兒童及少年委託安置實務手冊」、「各直轄市、縣（市）政府受理兒童及少年委託安置作業流程」，後續實有待持續精進，以累積脆弱家庭從家庭處遇、會面探視、兒少安置返家等機制建立與落實。

3、脆弱家庭於兒少安置之訓練及人力規劃相對於兒少保護系統之專精尚顯不足

相對於保護性社工人員於「保護性社工訓練實施計畫」針對兒少保護除共通性課程外，另範定12小時之兒少保護課程及7小時的先修課程。反觀脆弱家庭社工人員之訓練仍以通才為主，衛福部於本院約詢時亦承認：「社福中心除了兒少個案，也要處理社區成人服務，是用通才、社安網六大面向的養成訓練」，該部108年7月8日訂定「社福中心社會工作(督導)員分級訓練實施計畫」雖將認識「兒少保護結構化決策模式(SDM)」列為必修核心課程之一，並每年調訓社福中心新進人員，俾利第一線社工知悉保護性個案相關指標，惟實際課程時數不多，是否能反映於實務工作，尚有疑慮。

趙善如、彭淑華¹⁴109年針對6縣市社福中心的訪視觀察的結果，即提出有督導反映社福中心缺乏保護性實務經驗，在溝通上處於資訊不對等狀態，較難維護個案之權益。並希望中央針對社福中心督導者能開放保護性專業訓練課程，以提

¹⁴ 趙善如、彭淑華(109年12月)，社會福利服務中心的督導機制，社區發展季刊172期，P.255 -P.267。

升社福中心督導之保護性業務知能。趙善如、彭淑華亦針對目前僅有「兒少保護結構化決策模式(SDM)」課程，並僅安排2小時，主題與時數是否足夠，認為仍需要進一步評估。地方政府於本院約詢時亦反映：「保護性社工在兒保訓練較多，而脆弱家庭面對所有個案，在訓練上是通才概念，評估部分會從資源需求上去看，與保護工作所需的敏感度會有差異。」

而脆弱家庭服務於兒少安置的人力規劃上，據衛福部提供資料，目前各縣市針對非屬保護性個案共11縣市自行辦理、11縣市委託民間團體，自辦縣市社工多合併承辦其他福利服務業務，衛福部稱係由主責社工以家庭為中心概念進行貫穿式服務，協助兒少離家安置、返家及後追輔導等服務，惟實際上脆弱家庭社工面對全齡個案，實難以區隔專案人力，造成難以推估服務兒少委託安置之負荷及實際所需人力。

(二)而在資源挹注方面，衛福部雖表示近年針對脆弱家庭遭遇之兒少照顧、親職功能、特殊需求兒少及家庭關係等議題，於社安網第二期計畫積極推動家庭支持五大方案，包含育兒指導服務方案、發展遲緩兒童社區療育服務、家庭支持資源布建方案、兒少及家庭社區支持服務方案暨社區式家事商談方案等，並補助地方政府結合民間資源共同布建家庭支持服務網絡及資源，欲強化脆弱家庭照顧功能。惟本院諮詢第一線專家及民間團體反映，社安網目前公私協力之執行方式實侷限民間在地資源的多元化發展，仍有待政府關注人力及資源回歸政府後對民間力量及創新方案的影響：

「社區資源要建構，一是社工要對社會工作要有

想像力，目前很多社工都被社會安全網吸納，民間機構資源不夠需要政府的補助，承接政府方案變成要符合政府的指標，已經沒有規劃在地社區服務的想像力了。」

「社安網人力與資源都拉去政府部門，但很多在地化的服務公部門社工是做不到的，雖然社安網2.0有一塊就是公私協力合作，但很多方案的內容已經範定內容。……社安網施行後應關注人力及資源回歸政府，對民間力量及創新方案的影響，實弱化、淘空民間力量。」

「現在政府主導，外包單位沒有自主性，無法發揮做特殊的服務工作，政府應該鼓勵民間去開創發展方案，過去民間團體是可以申請補助發展創新方案的，但現在變成都是政府的計畫性、外包方案，創新成分就變少。現在有很多民間團體70-90%都用政府資源，沒有自己的力量。」

「很多公私協力已經範定內容，其實沒有考量社區需要，去長出符合社區在地需求的空間。」

- (三)由上可見，服務對象涵蓋全齡及社區的脆弱家庭在處理安置議題，於體系及制度、人力規劃及訓練相較於專精化的兒少保護體系已先天不足；在後天的支持資源上，民間團體及實務專家更反映現行社安網公私協力之執行方式侷限民間在地資源的多元化發展，致使在執行兒少委託安置之事前審核、過程督導實與兒少保護系統執行安置顯有落差，也將進一步影響兒少安置過程之家庭重整及返家後追輔導。衛福部實應整合不同型態安置於服務機制、人力、訓練、資源之落差，讓我國接受替代性照顧之兒少能享有同等之服務及權利。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請高雄市政府及衛福部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二至五，函請衛福部確實檢討改進見復。
- 三、調查報告，移請本院國家人權委員會參處。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請社會福利及衛生環境委員會處理。

調查委員：王幼玲
蔡崇義
張菊芳

中 華 民 國 1 1 1 年 8 月 日

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院110年12月29日院台調壹字第1100800280號派查函及相關案卷。

案名：政府機關防範兒少家外安置返家受虐之相關機制與執行情形。

關鍵字：兒少家外安置、返家受虐、兒童權利公約、不當對待、一切形式暴力。