

國際兒童保護體制改革之 制度論初探：以「兒童保護」與 「家庭支持」典範交流為例， 及其對臺灣兒保改革之啟發*

林宜輝**

慈濟大學社會工作學系助理教授

陳怡如

中山醫學大學醫學社會暨社會工作學系助理教授

* 本文初稿曾於 2016 年「臺灣社會福利學會年會」發表，衷心感謝國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系吳書昫副教授之悉心評論。感恩貴學刊兩位匿名評審老師，針對有關本文議題的斧正，獲益良多，謹此一併致謝。本文係科技部補助計畫（MOST 103-2410-H-320-012）的部分研究成果。

** 通訊作者 Email: linih2005@mail.tcu.edu.tw

2016 年 12 月 19 日收稿；2017 年 8 月 15 日確定刊登。

摘要

自上世紀，八〇年代末期，先進工業國家興起了一波有關兒童保護制度的論辯。其中以英、美與歐洲國家，各自所擁護的「兒童保護」與「家庭支持」兩大政策典範，已然成為相關制度交鋒之所在。兩陣營間的改革對話，不僅引發了改革行動，也對本土兒保政策之興革醞釀了重要的政治意涵。在此脈絡下，本論文將採比較歷史研究方法，並立基「制度論」取向，初探兩個主要議題：一、為解析此兩大政策典範國家，在相互交流後，所帶來的體制改革政治。二、探討國際經驗，對本土兒保改革的啟發與挑戰。本論文研究發現指出，目前部分比較兒福政策學者所擁護的國際兒保體制，已漸趨同的說法，可能過於片面。相反地，由制度論觀點出發，將發現國際兒保改革仍朝多樣化體制發展。另在借鑑美國為主之經驗下，本土兒保體制改革已漸往管理主義模式發展，且仍面臨體制輸入不足而可能拖累體制能力及其效能之困境。

關鍵詞：兒童保護改革、兒童保護典範、制度反饋、政策拼貼、家庭支持典範

壹、前言

在過去 20 年來，當臺灣正積極建構現代化兒童保護體系的同時，西方先進工業國家，也正興起一波有關兒童保護改革之辯論。在過程中，兒童保護制度的重要面向，舉凡制度理念、制度工具選擇，乃至制度結果等等，皆成為跨國制度檢視之重要對象 (Freymond & Cameron, 2006; Gilbert, 1997; Gilbert, Parton, & Skivenes, 2011)。不可否認的是，國際兒童保護制度的交流，其共同目的皆在戮力打造一個更有利於兒童安全與健康成長之環境。隨著制度交流所加速對彼此不足處之披露，亦促成制度改革行動之推陳出新。面對西方國家近年來琳琅滿目的兒童保護改革（以下簡稱兒保改革），究竟是否正如部分社福學者所言，改革有朝所謂「兒童中心」（child-centred）模式聚合之傾向 (Gilbert et al., 2011: 252)？¹抑或如福利體制論者所述，存在著相當歧異之改革軌跡 (Freymond & Cameron, 2006)？對此，現有國際兒童福利文獻仍莫衷一是。對這一問題之模糊認識，不僅使我們無法掌握國際兒保改革中，可能涉及的複雜政治動態，同時也影響福利後進國家（包括臺灣）的相關制度改革。例如，後者在向國外取經時，是否具足夠寬廣之政策視野？再者，能否更深入對自身與先進國家間的條件差異，做充分政策反思的功課？

當我們將前述政策關懷拉回至本土的兒保政策發展時，即可發現相關制度在過去 20 年來，已有了長足的進步。但在此過程中，仍經常發現諸多的制度局限。此部分說明了為何在兒保制度建構不久後，政府便旋即進入了密集的制度改革時期 (彭淑華, 2011)。其後採行向美國學習的制度改革模式，不僅建構出獨特的本土兒保體制，卻也在制度治理上，面臨重

¹ 以 Gilbert 為首的兒福學者，於 2011 年跨國比較研究中便指出，由於受到簽署「聯合國兒童權利公約」之影響，先進國家兒保制度間原有差異已日漸淡化，且服務有朝分級回應與聚焦兒童整體福祉發展之傾向。

大挑戰。即便如此，本土的相關研究仍僅止於對所引介之特定制度工具做討論。結果便忽略了由國際政策體制層面，切入思考本土體制改革之相關議題。上述對於國際政策體制改革認知的疏漏，對仍必須向國外取經的臺灣而言，顯然是一個亟待克服的挑戰。

有鑑於此，為填補既有研究之疏漏，本論文決定由國際因素層面入手，對其中兒童保護相關之改革，進行比較政治分析。而此項分析，將採「制度論」觀點進行。其主要考量在於相較其他理論取向，此一分析視角已為比較政策學圈所認同，且足以對制度變遷動態做更深刻地把握。有關本論文的討論安排，首先，將介紹所使用之比較歷史研究方法，並探討相關的研究設計（如個案、資料、分析方法及理論假設）。其次，則比較所揀選國家，其各自代表政策體制之設計邏輯，及所造成的制度反饋。其三，論文則嘗試分析不同體制陣營的改革，是否可為研究所提分析框架所解釋。進而研究也將探究國際兒保體制的變遷，究竟是朝趨同或仍存在歧異的方向發展。文末則將討論國際經驗對臺灣兒保改革所存在的可能政策意涵。

貳、比較歷史研究方法：個案選擇、資料、分析方法與制度論之分析觀點

一、研究設計

本研究主要採取「比較歷史研究法」(comparative-historical methods)，以深化我們對國際兒保體制間交流及彼此改革政治過程之認識。有關此一方法所涉及的研究設計問題，將依個案選擇、資料來源及其分析方法，做簡要之介紹。首先，在個案選擇上，研究將採 Small-N 的研究設計，選取包括美國、英國、澳洲、德國、荷蘭、瑞典與挪威共七個國家，作為分析

之主要個案。之所以選取這些個案，主要基於兩點考量：其一是這些個案分別屬於後續考察兒保體制陣營之代表性國家；其二則是基於這些國家的資料可及性之考量。在選取個案後，研究便進入界定資料來源的階段。由於個案數目較多且研究資源有限，故本研究分析將一如部分比較歷史研究，偏向倚重更多次級資料甚於初級資料之情形（Lange, 2013: 141）。至於在如何選取資料的標準方面，主要是參考 Brady 與 Collier（2004: 24）所建議之「因果過程觀察基準」（causal-process observations），即選取任何有關政策脈絡、過程或機制的資料，俾便因果推論工作之開展。依此，本研究將力求分析資料來源之多樣化，而所涵蓋的次級資料類型，便包括有政府文件、相關報章及個案國家政策發展之研究結果。

在資料分析策略上，本研究主要採取所謂「以模式配適為目的之比較敘事分析法」（pattern matching-based narrative comparison）。其中「模式配適」指涉本研究目的，即在以所揀選之個案，作為檢證理論解釋力之主要依據（Lange, 2013: 53-55）。為達此一目的，研究者將利用所謂比較敘事方法，比較各個個案改革過程是否支持理論之假設（Lange, 2013: 96）。而在此必須說明的是，因篇幅限制及為避免針對不同個案重複敘事相同改革過程，將採「簡單因果敘事」（brief causal narrative）風格，進行該階段的比較分析工作。²

二、制度論的分析觀點

比較歷史研究法在本質上是一個深具理論關懷之分析方法。此一研究方法的應用，不只有利建構理論，也適用對既有理論做驗證。在此，本研究之目的，便在驗證相關理論對兒保制度發展之解釋效力。而近期比較制

² 由於採比較敘事的分析方式，故研究結果呈現，將以對個案國家其改革的綜合討論為主。而具體的討論內容，則因採簡單因果敘事風格，故將聚焦個案國家中其制度改革及改革結果的關係，能否為制度理論所提之因果機制所解釋。

度研究領域已證實，「制度論」相較於其他理論之解釋力。尤其制度論強調「制度」在社會福利發展過程中所發揮的「制度反饋」(institutional feedbacks)之作用。而所謂的制度反饋，即認為既有政治或政策制度，將會對政策行動者的利益、認知乃至權力，發揮一定的形塑作用，進而影響相關制度後續的發展(Béland, 2010)。而在既有的制度反饋研究中，較多關注在有助於制度延續的「正向」反饋(positive feedbacks)作用，並以此解釋為何許多制度發展，是以「路徑依賴」(path dependency)形式做呈現(Pierson, 2004: 21)。然而在現實中，制度的作用已被發現不僅具鞏固現有建制之功用，許多時候破壞現狀的負面反饋亦可能出現。由於對正負反饋之發現，晚近制度論者已開始以一種更平衡的方式探索制度作用之課題(Jacobs & Weaver, 2015)。除上述制度反饋機制外，不可忽略的是，全球化亦促成各國間更頻繁的政策交流與借鑑(Dolowitz & Marsh, 2000)。晚近的「政策移動」(policy mobility)研究更進一步指出，所謂「政策移轉」(policy transfer)未必如實證主義者所認知，僅是將政策或制度，由一特定時空環境，直接搬運至另一時空環境而執行的政治活動。其主要原因，與學習者必然會重新詮釋所學習的制度模式有關。甚至政策學習者，也會依制度環境需要，重組不同來源之政策制度於其所推動改革的計畫中(McCann & Ward, 2013)。上述皆說明了政策交流，可能因為一系列的意義重構，而存在更機遇性之發展結果(Clarke, Bainton, Lendvai, & Stubbs, 2015: 49)。立基前述理論之探討，在分析國際兒保制度交流課題上，本研究決定納入與「制度反饋」及「政策拼貼」相關之觀點。其中便主張，在國際交流下之兒保制度變遷，至少涉及如圖 1 所示的四個政治機制：

(一) 制度反饋的綜合評價

既有之兒保制度會對制度相關層面帶來不同之影響。儘管對此的評價會受到相關政策行動者的不同詮釋所影響，然而，這些反饋結果的大致綜

合，卻具影響制度後續發展方向之作用。例如，當正面反饋多於負面效應時，我們可預期，制度將朝維持現狀做發展；反之，則可能形成制度變遷之壓力 (Jacobs & Weaver, 2015)。

(二) 利益團體

任何兒保制度改革能否順利推動，相當程度亦取決於是否存在支持與抗拒改革的力量，乃至這些力量之強弱而定。與制度反饋因素相關的是，既有兒保制度必然會形塑與其利益或理念相關之團體 (Béland, 2010)。

(三) 有利制度改革的備案

受益於全球化，兒保制度在國際間交流已是極為普遍的現象。與本研究相關的是，國際間若能提供有利制度改革的參考備案，改革者便可能參考所建議方式做制度變遷；否則改革者便可能另從其他來源尋求變革之靈感 (Weaver, 2010)。

(四) 政策拼貼 (policy assemblage)

政策行動者在觀摩不同來源的制度經驗後，亦可能嘗試將其整合為一具可執行性之政策制度。此時他們便是在從事所謂的「政策拼貼」的動作。³而許多這樣的行動往往涉及如何將異質性元素，整合具最低融資程度政策制度之技術 (如認知性或象徵性的技術) (Clarke et al., 2015: 31)。⁴與新制上路相關的是，政策拼貼與所處環境脈絡的互動，將影響後

³ 「政策拼貼」概念，最先是由地理學家所提出，藉以強調政策擴散過程中，必然涉及不同行動者的轉譯、意義重構乃至有關不同學習對象的機遇式拼湊。而本研究尤其側重概念中的後者內涵對兒保改革之影響。

⁴ 所謂認知性技術，主要目的在使所借鑑的不同制度在概念邏輯上可達一致性的關係。至於象徵性技術，則企圖為所移植制度創造有利其正當性之符碼 (如效

續制度反饋之結果。

在掌握制度論所推論的政治機制後，本研究即聚焦探討這些機制在所考察個案其兒保改革過程中，所可能扮演的角色。為達此一驗證理論的目標，研究也將採前述所提及的「模式配適導向之比較敘事分析方法」。

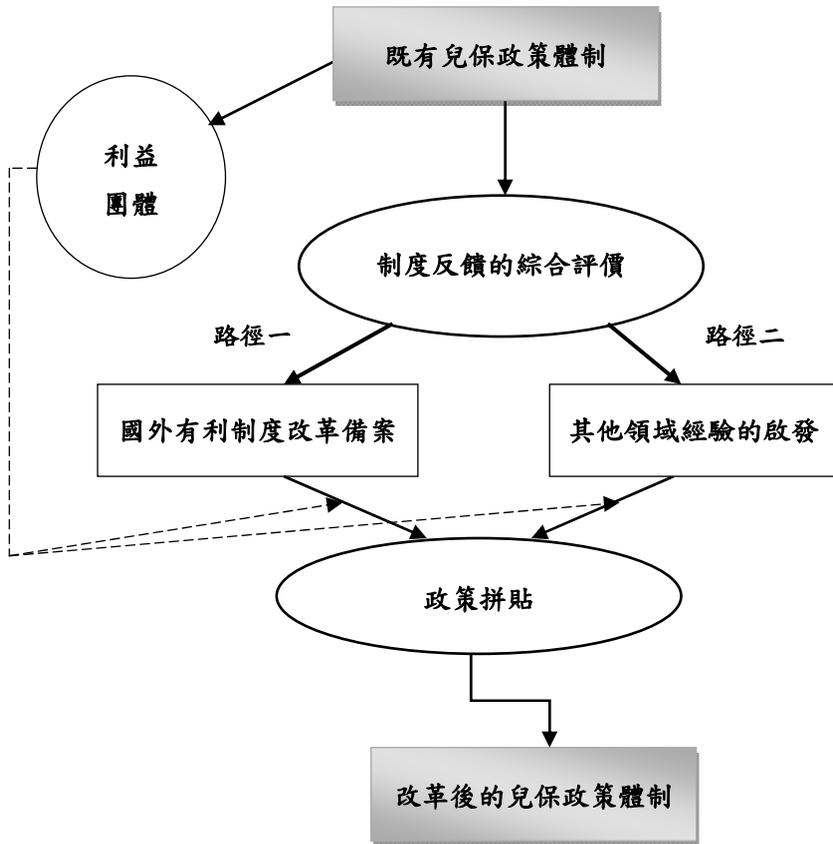


圖 1 兒童保護制度改革之分析架構

率、正義等社會所珍視之價值)。

參、國際兒保政策體制的設計及其制度反饋

所謂「兒保政策體制」(child protection policy regime)，在此被界定為兒保政策核心要素之複合體，其中包括：政策理念、相映的政策制度，乃至其支持者組合。在當前國際兒保政策體制的運作上，一直存在兩種不同模式設計，即「兒童保護」(child protection)與「家庭支持」(family support)典範 (Gilbert, 1997: 234)。本節將先就所選擇個案國家，其各自代表的體制內涵，進行初步之比較分析；進而再探究不同體制陣營所面臨的制度反饋情形。

首先，如表 1 所示，在所揀選的三個英語系國家中，可發現其政府多傾向以個人歸因方式解釋兒虐問題之發生。因此，許多兒虐事件便常被歸咎是父母管教不當，或照顧疏忽所導致之結果 (Gilbert, 1997: 46)。基於此一問題預設，這些國家多已建立有通報制度，並採所謂的法醫學方式進行通報案件之調查。⁵尤其一旦發生嚴重虐童狀況，公權力往往會對兒童做家外安置，甚而對施虐家長做出撤銷親權之處分 (Australian Institute of Health and Welfare, 2016: 1-5; Lindsey, 2004: 124)。由於上述的政策設計，這些國家兒保體制便被歸類為所謂的「兒童保護」典範，即其制度主要聚焦在兒童安全的面向，連帶地也影響其制度作為，以偵查及控管兒虐風險為主 (Lindsey, 2004: 96-97)。

至於對所揀選的四個歐洲國家而言，則發現其政府多以結構視角評估兒童問題，且主張兒童皆應享有在其原生家庭健康成長之權利 (Mak & Steketee, 2012: 51)。結果在此預設下，這些國家的兒福制度，便未如英語

⁵ 所謂法醫學取向，強調將司法刑事或聽證中所使用的科學調查技術，應用在兒虐事件的因果釐清中。

系國家預先分化出專責處理兒虐問題之機制（即兒保制度），而是朝普及式家庭政策做發展（Kuronen & Lahtinen, 2010; Wolff, Biesel, & Heinitz, 2011）。此外，為加大服務家庭的力度，這些國家往往也支持中央政府賦予地方政府或在地的專業團體，擁有更大調動各項給付與社區資源之權力（Galm & Derr, 2011: 33-35; Hessle, 2013）。⁶由於上述特殊的體制設計，這些個案反映了不同於英、美的支持家庭之典範。

表 1 兩大兒童保護體制模式及其制度反饋

	「兒童保護」典範	「家庭支持」典範
個案國家	美國、英國、澳洲	瑞典、挪威、德國、荷蘭
政策理念對問題歸因	親職知能不足，或家長存在病態性行為	外部環境對家庭所施加的限制
制度工具	通報與調查制度 受虐兒童安置服務 針對虐兒家長之親職方案	普及性家庭政策及其服務提供
制度反饋		
體制能力	－爆增的通報案量，經調查後，仍存在嚴重的「浮報」與「低報」問題	－著眼一般兒童問題的受理，反忽略對高兒虐風險家庭之掌握
體制績效	－缺乏支持家庭的服務 －大量兒童被從家庭移出，不利這些兒童後續之發展 －社工與案家關係的緊張	＋強調「事前預防」，而非「事後補救」 ＋社工與案家的合作關係 －重家庭，而輕兒童 －難以符合服務標準化之要求
體制輸入	－兒保社工人力體系的崩解	＋社工專業自主的維繫

註：＋表有助體制模式維繫之正面制度反饋，－表促成體制模式崩壞之負面制度反饋。

資料來源：Ainsworth & Hansen (2006); Gilbert et al. (1997: 234); Jagannathan & Camasso (2013: 23); Pösö, Skivenes & Hestbæk (2014)

⁶ 在擁護家庭支持典範的國家中，北歐與歐陸政府，雖各自倚重國家與社團之不同的服務輸送模式，但皆無損他們對普及式家庭政策之追求（Blomberg et al., 2010）。

儘管前述兩體制典範存在相異理念，為維持體制的平穩運作，本研究指出，兩者皆需滿足三個功能要件之要求，即包括有體制輸入、體制能力與體制績效（如圖 2 所示）。其中，所謂體制輸入指涉的是，為維持該體制運作所需的財力與人力資源。體制能力，則關注政策體制能否有效處理所受理的兒童案件。而所謂的體制績效，則是強調體制能否提供周全的服務方案，乃至這些方案能否達成減少兒虐致死案件與促進兒童福祉之目標。而在針對兩陣營中的個案國家之反饋分析，可發現存在極為殊異之結果。

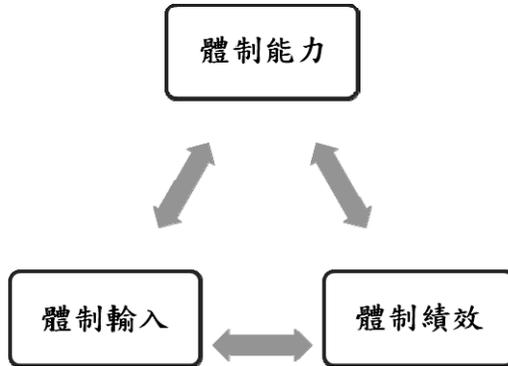


圖 2 兒童保護政策體制所需滿足三個功能要件

首先，在關注美、英、澳的兒保體制運作後，可發現這些國家將多數資源投入在通報調查與家外安置上，反而造成下列非預期之制度反饋結果：

一、在體制能力上

三個國家的兒保制度，不僅面臨著通報案量大幅攀升，且存在嚴重的「浮報」(overreporting) 與「低報」(underreporting) 問題。隨著這些問

題的積累，最終便造成兒保調查系統面臨捉襟見肘的困境（Ainsworth & Hansen, 2006; Besharov, 1990）。

二、在體制績效上

由於這些國家將多數資源投入在繁瑣的通報調查工作上，連帶也導致前端家庭服務呈現發展滯後情形（Mansell, Ota, Erasmus, & Marks, 2011）。另將大量兒童做家外安置，也被證實不利這些兒童之後續發展（Lindsey, 2004: 32-33）。更有甚者，英美經驗指出過度強調對家庭的司法介入，其實很容易造成案家有被懲罰的感覺，進而也埋下他們對兒保社工不信任之種子（Lindsey, 2004: 124）。

三、在體制輸入上

三個個案國家也發現過多的通報查證工作，大幅削弱了兒保社工對案家服務之承諾（Lindsey, 2004: 98; Parton, 2014b）。此外，當發生媒體大幅渲染兒虐致死案例時，兒保社工往往也得概括性承受社會所有的質疑與批判（Jagannathan & Camasso, 2013: 23; Laming, 2003: 105）。結果在高壓與社會責難下，這些國家的兒保社工皆面臨著嚴重的士氣低落，乃至人員頻繁異動之問題。無疑地，這都可能進一步斷傷該體制在能力與績效上之表現（Healy & Oltedal, 2010）。

至於對屬於「家庭支持」陣營的個案國家而言，則被發現在體制輸入與績效層面上，存在兩種正向反饋結果。其一是在服務提供上，歐洲兒福社工被賦予較大的個人裁量空間，這明顯有別於前述英語系國家的社工，被嚴格局限在驗證大量疑似個案之情形（Hessle, 2013; Samsonsen & Turney, 2017）。其二則因其較推崇「非責難文化」，也被證明有利社工與

airiti

案家夥伴性關係之開展 (Kojan, 2011)。即便如此，德國、荷蘭、瑞典、挪威四個個案國家，目前也面臨一些負評的挑戰。其中包括了在體制績效上，北歐的兒福政策便因過度聚焦「家庭」，而被批評無法給予兒童權益更深厚之保障 (Pösö et al., 2014)。其次，則是因歐陸兒福體制對所謂補充性原則之強調，造成了高度地方化、分歧化之服務輸送模式。然而，此一服務輸送模式卻與部分社會所企盼某種程度的服務標準化，存在著一定的落差 (Ponnert & Svensson, 2016)。至於在體制能力方面，歐陸普及性家庭政策則被發現對高風險家庭的服務較為貧乏 (Nygård & Krüger, 2012)。如上所述，儘管存在複雜的制度反饋結果，目前國際兒福研究咸認為家庭支持典範在體制的輸出，仍較英美更強調初級預防之設計 (Gilbert et al., 2011: 106)。

由上述比較不同陣營的體制設計，可發現其各自對兒童問題的不同預設，不僅範定了他們相異的制度回應，也部分影響了不同的制度反饋。尤其對後者的綜合評價，往往預示了各自陣營所可能面臨的改革壓力。若依分析架構所推論，英語系國家兒保體制將因呈現更多的負評，而存在早於歐洲國家啟動兒保改革日程之傾向 (見表 1)。透過各個個案國家的兒保改革過程分析，也證實了所強調的制度反饋機制，對兩陣營改革時機的啟動具顯著之影響力。為進一步瞭解兩陣營的改革動態，以下將採比較敘事方式，進行相關改革政治之解析。

肆、國際兒保政策體制的改革：改革模式與體制轉型之比較

在日益深化的全球化條件下，任何政策制度的改革必然會參酌國際經驗。本節便以比較敘事的方式，分析兩體制陣營間的交流，究竟帶給彼此

何種改革的啟發。其中尤其側重於探究兩陣營的改革歷程，以此檢證本研究所提政治機制之解釋力。最後，在奠基各國政策拼貼的結果下，研究也將初步歸納目前國際兒保體制改革，究竟是處聚合（convergence）或依舊分歧（divergence）之狀態。

一、「兒童保護典範」的體制改革模式

在所考察的美、英、澳制度經驗中，已發現持續攀升的通報案量往往導致其體制能力陷入嚴重的發展瓶頸。復因無法化解社會對體制績效之疑慮，結果相關的改革提案便一一浮上檯面。在此，我們將進一步分析這些國家的改革發展，是否受到研究所關注之「制度反饋」、「國際經驗」與「政策拼貼」這些政治機制所影響。

首先，在體制能力上：長久以來，三個國家的通報調查系統便飽受社會對其在事前無法鑑別出高危機個案之質疑（Jagannathan & Camasso, 2013: 53; Laming, 2003: 351）。復以歐洲缺乏較成熟的風險偵查機制，遂無法提供他們參考的經驗。其改革發展的結果，符合本研究分析架構所推論，亦即英、美改革者在無他國例證可循條件下，率先轉往其他領域尋求改革的靈感。其中管理界便成為這些國家主要的參照對象，這也說明了為何諸多的管理工具被一一地引介至改善系統失能之問題（Howe, 1992）。其後因政策理念相近的因素，英、美的管理取向經驗，也為澳方改革時所借鑑（Ainsworth & Hasen, 2006）。

其次，大量通報案件造成的系統超載現象，也是美、英、澳三國的兒保體制能力被質疑的主因之一。對此，美國改革者便以部分歐洲國家並無強制通報為例，率先主張全面廢除現有的責任通報制度（Pelton, 1989: 142）。亦有改革者建議，可效法歐洲的「彈性通報制」經驗，留給資深專業人員在選擇通報時享有較大的裁量空間（Mansell et al., 2011）。然而，

這些較為顛覆性的改革案，目前仍遭遇一定程度的抵制。其主要原因與既有體制所形成的認知反饋有關。此說明了為何許多支持現制者批評上述改革案，並未合理評價通報之功用 (Myers, 2006: 178-179)。也由於對激進改革案之疑慮，目前的改革僅能採局部修補的方式進行。結果在無法迴避通報帶來之案件重擔下，「補人」似乎成為緩解系統超載問題的最直接方式，但不可忽視的是，相關人員的增補，仍往往受到這些國家保守的財政政策所掣肘 (Healy & Oltedal, 2010)。結果改善兒保社工篩案能力，便被視作最具政治可行性之提案 (Besharov, 1990)。

其三，為解決現制過度向調查傾斜，以致輕忽前端家庭服務的問題，歐洲政策設計便相繼進入這些國家的改革視野中 (Colton & Welbourne, 2013)。其中在將前端服務做「大」的改革上，歐洲經驗提醒了英語系國家，可參考其普及式家庭政策之設計。然而，此一政策擴張路線實有其難度，主要原因與這些國家兒福體制所形塑的象徵性反饋有關。其中落實許久的選擇性兒福政策，便多被政府定調是兼顧兒童福利、工作倫理與減少稅賦下之最佳制度安排 (Lindsey, 2004: 333)。結果在保守的政治氛圍下，擴大對高兒虐風險家庭的服務，便成為政治接受度較高之改革提案 (Lindsey, 2004: 323)。

至於在將兒保服務做「小」的提議上，則涉及調查與家外安置兩部分。針對前者，美國改革者曾建議參考歐洲法律限縮對兒虐問題定義之作法，即僅將兒童虐待界定為兒童身心遭遇重大危害之情形。甚有改革者主張，一旦發生這類兒虐問題時，便全權交由司法體系做介入調查 (Pelton, 1989: 158)。然而，在目前所考察的個案國家中，僅澳洲昆士蘭政府開始考量此一提案之可行性。其主要原因與多數國家的司法體系並不願承接此一工作重擔有關。另實務界亦批評僅是提高調查門檻，卻未搭配更多的家庭服務，可能造成兒虐問題更加惡化之結果 (Tilbury, 2016)。無疑地，在這些國家現有的政治脈絡下，急進地將兒保調查做「小」實有其難度。至於在

做「小」家外安置的構想上，歐洲較為成熟的家庭服務經驗，也支持了以美國為首所發動以「長遠規劃」為名之安置改革行動(permanence planning movement)。其中為使兒童免於不必要之機構安置，以家庭為中心的「家庭維繫」(family preservation)與「家庭重整」(family reunification)方案，便成為這些國家做「大」家庭服務之主要內容(Child Welfare Information Gateway, 2016: 21)。

為達到更有效統整前述之分項改革，美國改革者在參考公衛領域所高倡的「分級回應」(differential response)構想後，便提出了兒保與家庭服務應予分流之作法。其中兒保渠道主要處理兒虐個案；而支持家庭的渠道則以介入存在高兒虐風險的家庭為主(Waldfoegel, 1998)。然不可諱言的是，前述制度分流的達標，首賴更精確「分級」工作之落實。於是一系列管理工具，又再度被引介至這些國家的分流實務中，其中便包括有分類、分級之篩案機制、標準化風險評估工具、更緊密的機構聯合治理(joined-up governance)，乃至分級的成效評估(HM Government, 2010: 14; Parton, 2014b: 55-59; Tilbury, 2016)。

立基前述有關美、英、澳的比較改革敘事，可發現這些國家的改革過程，相當程度受制度論所強調的政治機制所影響。首先，歐洲典範的確指出，這些國家應縮減現有的兒保系統規模。然不可忽視的是，進一步的改革作為，仍受既存政策體制所局限。例如，司法體系不願承接調查工作，乃至社會對調查工作移交的疑慮，往往便造成了社工調查工作，仍是尾大不掉之情形。至於在將前端家庭服務做「大」的改革上，現有體制的象徵性限制，也使得所謂高風險家庭服務，成為各方政治妥協下之改革方案。綜觀上述國家的分級回應改革內容，我們可歸納這些國家的兒保體制呈現的是：兒保／高風險家庭服務雙渠道日趨成熟，然普及性家庭服務仍嚴重缺位之情形。另即便這些國家已嘗試進行所謂的制度分流，其兒保與高風險家庭服務究竟往高度整合或各行其是的狀況，則仍存在定位不明的情形。

二、「家庭支持典範」的體制改革模式

對所考察的歐洲國家而言，其政策體制改革的行動多來自與國際交流之後。尤其自聯合國於 1989 年頒布〈兒童權利公約〉後，這些國家的家庭政策，便因重「家庭」輕「兒童」之設計而飽受缺乏兒權考量之批評 (Pösö et al., 2014)。⁷此外，1990 年代後所興起的管理主義 (managerialism) 浪潮，也加大了對這些政府所簇擁地方化服務模式之攻訐力度。如瑞典與挪威過於分化的服務輸送系統，便被批評存在著無課責性 (non-accountability) 乃至服務品質欠佳的問題 (Harlow, Berg, Barry, & Chandler, 2013)。在面臨了上述壓力的條件下，四個個案國家便在下列體制面向上，展開了一系列的改革行動。

首先，為回應國際〈兒童權利公約〉的建議，所考察的四個國家也開始參考英、美改革體制輸出的經驗。其中受到英、美高風險家庭服務的啟發，這些政府便相繼在其現有的普及性家庭政策基礎上，持續搭建可滿足特殊家庭所需之服務系統 (Knijn, 2011; Wolff et al., 2011)。同樣為回應社會對兒童安全之期待，部分國家直接借鑑英、美改革體制能力之經驗。例如，瑞典政府於 2000 年初，便成功引介了標準化調查系統 (Léveillé & Chamberland, 2010)。而荷蘭則於 2012 年，嘗試推動責任通報制之試點方案 (de Baat, van der Linden, Kooijman, & Vink, 2011: 11)。儘管前述各項改革已嘗試納入更多對兒童權益之考量，然過程中仍經常面臨親權為重之文化挑戰。其中 2013 年，挪威政府嘗試仿效英、美較為強勢的安置作法，結果引發了嚴重的社會衝突。⁸另對瑞典的兒福社工而言，直到近期才突

⁷ 由於該模式做了兒童福祉必須依托原生家庭的預設，且認為協助家庭必然起著促進兒童發展的涓滴效果 (dripping effect)，所以有關兒童作為自主個體，及其應享有其表意與決策參與權利，便未獲得決策者所看重 (Kuronen & Lahtinen, 2010)。

⁸ 在未經家長的同意下，挪威兒童保護局 (Barnevernet) 強行安置東歐移民家庭

破必須徵詢家長同意，方得提供案童服務的限制（Heimer & Palme, 2016）。上述衝突無疑說明了如何在兒權與親權間取得一定平衡，將是該體制後續改革所必須回應之課題。

除回應兒權需求外，另一主導體制能力改革的軸線，旨在導正現有評估服務過於分化所存在的弊病。以所揀選的北歐個案為例，分化的地方兒福評估系統便被批評不利其對全國兒童需求狀態之掌握。此外，即便就單一國境而言，各地方社工僅憑個人經驗從事個案評估，也被指責造成福利資源未盡公平分配之問題（Samsonsen & Turney, 2017）。很明顯地，現有評估服務的局限性，促成所謂標準化改革之研議。而英、美管理主義經驗，在此便成為這些國家改革之重要參照。例如，瑞典所展開的「聚焦兒童需要」（Barns behovs centrum, BBIC）改革，便是此一改革的典型案例。所謂BBIC 主要涉及的是一套全國評估兒童需求標準化的工具。其原初構想是來自英國於 1980 年代末所提出的「評估安置兒童的需求架構」（Looking After Children System, LACS）。而瑞典之所以引介此一架構的目的，便在對現有過於分歧的兒童評估工作，做某種標準化之努力（Socialstyrelsen, 2012: 3）。然在此不可忽視的是，上述標準化路線所存在限縮專業自主性的風險，仍引發挪威與德國改革團體的疑慮。此部分解釋了為何這些國家目前對此一改革路線仍持保留之態度（Wolff et al., 2011）。

總之，由前述歐洲國家的比較改革敘事，可發現部分國家如瑞典與荷蘭，更直接借鑑英、美的通報調查經驗進行相關的制度改革。另四個國家改革也同時受到英、美經驗的啟發，進而展開有關多重問題家庭之服務方案。不過，不同於英、美改革模式，歐洲國家皆是在既有初級預防的制度基礎上，完善其二級與三級兒保制度。且較為複雜的是，這些國家政策體

兒童的作法，不僅引發社會對此強勢介入之批判，甚而造成挪威與東歐國家間的緊張關係（Whewell, 2016）。

制所形塑的相異制度反饋，仍局限著不同政府可借鑑英、美經驗之程度。這解釋了即便在面臨管理主義的改革壓力下，德國與挪威仍維持著相對專業主義之服務模式。

三、兩大體制陣營的改革發展：聚合或依舊分歧？

立基前述比較體制改革的敘事分析，我們界定出國際典型的兒保改革策略，大致存在有「兒童家庭」與「服務提供者」之別。在此，制度論觀點也進一步指出這些改革策略往往與重構制度有所關聯。首先，在針對兒童家庭的服務制度改革上，便涉及有「通報調查」與「家庭支持服務」兩大區塊，各自分別對應著分級回應之核心服務要項。而在針對服務提供者的制度改革，則有加強對其業務管制或尊重其專業自主性不同之治理提議。進而將其交叉分類後，我們可歸納出如表 2 所示之國際兒保改革策略之定性分類。

首先，改革者若認定浮報與低報兒童問題將十分泛濫，且懷疑社工將出現大量誤判時，便可能在通報／調查制度上，推動高度管制性措施。例如，在前述所提及英語系國家與瑞典有關體制能力改革策略中，便包括有：(一)標準化通報程序；(二)加強政府機構間，有關個案資訊的核實；(三)標準化風險或需求評估工具之發展；(四)分流績效評估指標的設立 (Gillingham, 2011; Laming, 2003: 357-359; Léveillé & Chamberland, 2010)。

其次，若政府在通報／調查兒童家庭工作上，採尊重專業的作法，便可能考量社工的專長並非調查，而會將此一工作移交給專責的司法或刑事機關辦理。即便前述改革有其難度，改革者也可能考慮給予社工在受理通報與調查工作上，享較多的專業裁量空間 (Munro, 2011: 5; Pelton, 1989:

142; Samsonsen & Turney, 2017)。前述所考察的挪威與德國有關體制能力的改革，便較認同此一理念。

其三，若改革者對社工提供給兒童家庭的服務品質不抱信心時，便可能支持管制此等服務之作法。此時，改革作為便可能利用前述所提及的分級回應機制，強調提供給不同風險層級家庭之相異服務內容；另政府也會採管理主義作為，加強對這些服務輸送之監管 (Harlow et al., 2013)。而在所分析英語系國家與荷蘭目前有關體制輸出之改革，皆屬此一改革案例。

最後，若改革者基於專業分工的角度，便可能訴求社工應回歸其服務專業，而非再陷入無止境的調查工作中。因此，相關制度改革會傾向較支持社工在家庭服務上享有較大的發揮空間 (Myers, 2006: 186)。另針對家庭服務制度的改革方面，改革者也會建議政府規劃適用所有兒童家庭之初級福利服務。此外，政府也應提供高兒虐風險的家庭所需之客製化服務，藉以收預防兒虐問題之效果 (Waldfoegel, 1998)。有關這些改革作為，很明顯會較貼近挪威與德國個案對體制輸出改革的構想。

表 2 當代兒童保護體制改革策略之分類群組

	案家	通報與調查	支持家庭服務
社工			
管制		<ol style="list-style-type: none"> 1. 標準化通報處理程序 2. 政府機構間資訊的分享與查核 3. 標準化風險或需求評估機制 4. 分流績效評估指標的設立 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 立基分級回應機制，提供維繫家庭所需之服務，如家庭維繫或家庭重聚服務 2. 以管理主義，治理相關支持家庭的服務，如聯合機構服務治理 (Joined-up) 模式與服務績效評估

表 2 當代兒童保護體制改革策略之分類群組 (續)

案家	通報與調查	支持家庭服務
社工		
尊重專業裁量權	1. 將調查工作，轉由司法或刑事單位處理 2. 彈性化通報／調查制度，授予資深實務工作者，更多的決策裁量空間	1. 支持社工回歸服務家庭之專業 2. 支持國家建立一套普及式家庭政策制度。在此基礎下，鼓勵社工，可針對高風險家庭發展更多的支持性服務

資料來源：Gillingham (2011); Howe (1994); Laming (2003: 357); Lindsey (2004: 230-231); Myers (2006: 186); Munro (2011: 5); Pösö, Skivenes, & Hestbæk (2014); Samsonsen & Turney (2017); Waldfoegel (1998)

在面對上述不同的改革策略選擇時，本研究強調的「政策拼貼」機制實有助釐清所考察國家其改革後之體制內容(參考表 3)。首先，當針對「調查」與「支持家庭服務」的制度改革皆採管理化模式時，便可能形塑更具管理主義色彩之政策體制，以本研究所揀選的美、英、澳現有的兒保體制，便是朝此一路徑發展。其二，若完全交由專業團體主導兩制度領域改革時，則傾向打造一個專業導向之政策體制，而本研究所調查歐洲國家的 1990 年代情形與挪威及德國現況，便是符合此一理念之改革案例。至於若混搭不同治理原則於「調查」與「家庭服務」領域時，便容易導致所謂的混合性兒保體制。如此的政策體制，可能存在兩種形式：其一是，調查從嚴，服務從寬的兒保體制。例如，美國 1990 年代初期的兒保改革及瑞典現況，便屬此一類型之例證。其原因可能與政府監管家庭服務資源有限，或民間服務家庭資源尚待開發有關 (Waldfoegel, 1998)。而第二種混合體制，則屬調查從寬，服務從嚴情形，所考察的荷蘭個案便採此一模式。有關為何採服務從嚴原因，主要為滿足社會對家庭服務績效的要求；而調查從寬的理由，則與其通報領域的改革仍處試點階段有關 (de Baat et al., 2011: 11)。

表 3 兒童保護改革體制類型

	通報調查	管理化	專業主導化
家庭服務			
管理化		管理主義的兒保體制	調查從寬／服務從嚴兒保體制
專業主導化		調查從嚴／服務從寬兒保體制	專業主義化的兒保體制

資料來源：研究者自行整理

在歸納不同國家的「政策拼貼」結果後，本研究發現國際兒保改革體制目前仍呈現一個分歧的狀態，而非部分研究者以為兩大體制陣營，將因國際規範已然聚合的情形。另兒保體制類型歷經此一改革後，亦較原初更為多樣化。尤其各體制透過與其所處的脈絡互動後，依舊面臨著極其不同的挑戰。例如，對管理主義體制而言，如何扭轉政策支出不足及責難社工的社會文化，仍是影響其家庭服務與社工人力能否繼續成長之關鍵所在。而在專業主義體制方面，則存在如何強化體制能力與績效，以平息社會對其治理失靈責難之挑戰。最後，對混合不同治理理念的體制而言，則同時面臨來自體制內、外力量之夾擊。其中便包括：體制內呼籲建構更為一致性的治理機制，以及外部力量對體制各層面表現之更進一步要求。無疑地，對福利後進國家而言，上述比較體制改革的發現，不僅展現了不同體制改革途徑，也表明其中仍將涉及之諸多政治挑戰。以下本研究以臺灣為例，探討國際經驗究竟如何影響本土兒保改革之開展。

伍、國際經驗對臺灣兒保體制改革的啟發

基於對國際兒保體制改革更深入的認識，本節將探討相關國際經驗，究竟對本土兒保體制存在何種改革的意涵？其中討論將側重政策拼貼體制如何促發本土政策體制的轉型，以及改革過程中所面臨之各種挑戰。

1980年代末，臺灣民間社會對兒虐問題的密集關注，開創了建構現代化兒保體制之契機。在缺乏相關經驗條件下，向國外取經便成為政策行動者最便捷之改革方式。基於語言及政策學習渠道便捷性之考量，美國體制成為最初政策學習之大宗（陳春妙，2008，頁 64-66）。在美國兒保理念的啟發下，所謂保護性立法、通報調查乃至安置制度，便一一被引介至本土政策實務中，於是初步建構出一套以風險偵查為主之政策體制（余漢儀，1999）。然新制才上路，未料旋即遭遇嚴重發展瓶頸之問題。

首先，在通報量逐年增加，而政府並未及時增補調查人力下，一如英、美經驗，本土體制也面臨系統超載的問題（簡慧娟、林資芮，2010）。另在通報持續增加的背景下，成案率逐年下滑，其實反映了本土通報系統所存在的大量浮報問題（參考圖 3 之說明）。⁹至於在體制輸出方面，由於家庭服務的發展滯後，以致許多兒保個案並未獲得所需之服務（余漢儀，1999）。最後在體制輸入方面，則因政府消極增補兒保人力作為，加速了兒保工作環境之血汗化。復因伴隨著諸多兒虐致死案件，形成社會責難社工的文化，結果不僅重創了本土兒保社工士氣，連帶也阻卻了許多新血社工投入該領域之意願（黃翠紋、葉菀容，2012；嚴祥鸞，2010）。

⁹ 通報量增加與成案率逐年下降兩現象，其實皆涉及多重因素。前者可能與家庭不穩定與社會通報意識提升因素有關。而後者的發生可能涉及社工調查能力（含調查工具使用）與成案門檻變化之因素。

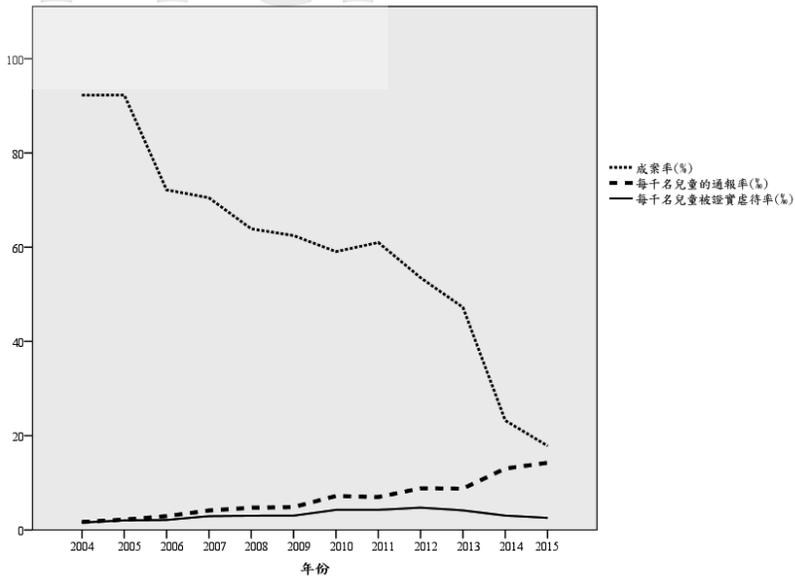


圖 3 歷年兒少保護成案率，每千名兒童被通報率及證實受虐待率

註：成案率 = (證實為真案件數 / 通報案件數) × 100；每千名兒童的通報率 = (通報案件數 / 該年兒少總人數) × 1,000；每千名兒童被證實受虐待率 = (證實為真案件數 / 該年兒少總人數) × 1,000。

資料來源：計算自衛生福利部保護服務司 (2016)

基本上，這三個體制面向難題，便構成其後體制改革的主因，而本研究提出之國際因素，亦在其後改革過程中扮演了重要的角色。在改革初期，由於本土行動者對歐陸典範的陌生，導致仍需向美方尋求制度解套的方式。然而，受限美方經驗，也造成多數改革只著眼在體制能力及體制績效層面。首先，美方強化體制能力經驗促成如服務工作指南與評估工具，於 2000 年中期被一一引介至通報調查業務中（內政部兒童局，2006，頁 14）。其次，為一改體制極度缺乏家庭服務的問題，政府在美國分級回應改革之啟發下，開辦一系列支持家庭的服務方案。其中，針對兒虐家庭之

「家庭處遇」與「家庭重整」服務，便呼應了國際經驗，減少不必要機構安置之風潮。至於針對高兒虐風險家庭的服務方案，則以預防兒虐問題之發生（陳春妙，2008，頁 67-69）。然而，在體制輸入方面，由於缺乏美方經驗之參照，政府便在保守財政考量下，僅以增聘約僱兒保社工方式紓緩人力問題（簡慧娟、林資芮，2010）。結果 2000 年中期，經由前述改革的拼貼，臺灣兒保體制便由原初的風險控管取向，漸往所謂的「調查從嚴／服務從寬」之體制邁進（參考表 3）。

儘管歷經體制的轉型，然隨著社會升高對體制表現的期待，也導致體制能力因兒虐致死案例的發生而陷入被全盤否定之危機（沈美真、黃武次、趙榮耀，2013）。¹⁰復以未被解決的人力問題，依然加重著體制的超載（王育敏，2012）。上述負面制度反饋的累積，便促發了政府近期的改革行動。而不同於前一階段的改革，美方經驗的局限性，已促成政府尋求與他國經驗學習之機會。

首先，在被詬病的體制超載與風險偵測欠佳之問題上，政府採兩途徑加以因應。其中，針對前項問題，政府主要經由對通報的管制，以達優質通報、減輕案量之目標。相關措施包括有：參考新加坡經驗所研議的通報指引系統，以及通報案件的分級分類處理（吳書昀、王翊涵，2017；張秀鴛、辜煜偉，2016）。而針對後項問題，政府則引介了美方的結構化決策模式工具，藉以強化有關兒保個案之安全評估工作（劉淑瓊、楊佩榮，2011）。至於在體制績效方面，為解決現有家庭服務過於零碎的問題，香港經驗亦啟發了各地家庭福利中心之設立（古允文、張玉芳，2008，頁 83-87）。此外，為改善高風險家庭服務的品質，所謂的派案指標以及對外包服務的監管，也被即時推出（彭淑華，2011）。最後，為解決長期人力

¹⁰ 對兒保體制績效的社會責難積累，最終促成了國家監察部門對該體制功能之徹底盤檢。

供輸不足的問題，中央政府決定拍板定案一多年期之充實地方兒保社工的計劃（曾中明等人，2010）。簡言之，經拼貼上述所謂的管理經驗後，本土兒保體制已漸往管理主義模式做擺盪。不可諱言，相較過去，改革在能力、績效與輸入目標上，已達較平衡的要求。只是在本土政策脈絡下，新體制仍面臨到一定程度的政策挑戰。其一屬體制能力層面，即現有通報成員，是否熟稔決策指引之規定，此仍有待時間考驗。其二，在體制績效方面，政府是否履行其擴大政策支出的承諾，亦將影響家庭服務的後續成長與表現（王育敏，2012）。其三，就體制輸入而言，所引入的管制手段可能斷傷社工專業自主性之疑慮，此仍意味著不利社工人力維繫風險之存在（蔡孟君，2015，頁 85-86）。¹¹無疑地，後續改革的方向，將包括：優化政策脈絡、深化家庭服務內涵，以及化解管制可能存在的局限。對此，前述提及歐洲國家的豐富改革經驗，將可提供現有框架外的政策思考，同時亦可作為兒保改革時之重要參酌對象。

陸、結語

由國際兒童保護改革模式的比較分析，可發現體制變遷過程的複雜性。對福利後進國家兒保改革者而言，本研究的發現，初步總結出下列三個主要的啟發。

首先，本研究揭示了隨著國際各兒保體制負面回饋的浮現，已逐漸形成體制必須有所變革之壓力。進一步分析也發現，隨著各國相互的政策學習，其中兒保個案的通報調查與針對兒童家庭的支持性服務，已不再如既

¹¹ 在概念分析上，管理主義體制與社工行動雖分屬不同層次，然兩者間將因特定機制的聯繫，而存在高度關聯之情形。例如，在有限有關本土兒保社工福祉的田野研究中，便發現管理主義對專業自主機制的限縮，造成部分兒保社工去職之現象（蔡孟君，2015，頁 97）。

往只是兩大體制陣營所各自固守的服務範疇。相反地，這兩大範疇已然成為國際兒保體制中不可或缺之服務領域。在此極具意義的討論課題是，各國究竟是採何種制度原則整合此兩大服務領域？本研究透過比較歷史制度分析發現，即便國際規範帶來了某種制度趨同的壓力；然而，受到不同政策拼貼的影響，仍形構著各國相異分級回應的模式。另不同的分級回應模式在與各自脈絡互動下，仍面臨各自獨特的政策挑戰。與本土改革相關的是，更深刻理解這些多樣化體制及其背後的影响機制，將有助於我們在從事政策學習時，更精確地預判所引介制度可能衍生之反饋結果。

其次，由於本土改革主要是向美國取經，也使現有兒保體制漸往管理主義體制演進；然而，在改革過程中往往聚焦體制能力與績效目標，以致輕忽人力輸入改革之必要性，直到近期，該人力議題才開始獲得重視。即便如此，已推動管制措施，其中所潛藏的去專業化風險，仍可能對社工專業人力之投入造成一定的阻礙。有鑑於此，如何在管制與社工專業裁量間取得某種平衡，將是後續改革所必須正視之課題。此外，隨著更多管制措施被引介的同時，往往可能忽略對家庭服務充實之重要性。很明顯的，不同於管制措施訴求的成本管制目標，家庭服務的成長與深化實有賴政府更積極的政策支出。基於此等考量，本研究指出：現有管理主義體制，設若僅是尋著成本導向做思考，最終勢必遭遇改革之瓶頸。這也反映出：加強對家庭服務及必要人力的投資，或將成為重構管理主義體制未來之重要出路。

最後則是，體認在全球化下不同政策體制的交流，已呈必然趨勢。此意味著本土在後續的政策學習必須納入更多元觀點之重要性。對此，本研究建議政策行動者，除了必須採取更開闊的學習態度外，同時亦需仰賴體制內存在某種程度的權力重整。畢竟在權力競爭狀況下，將更有利於不同觀點的對話。以目前本土兒保改革多訴諸由上至下（top-down）的推動方式，反較欠缺基層觀點之考量，本研究以為，適度納入兒保社工、兒童及

其家庭之意見，實有其必要性。設若能將基層的意見也涵蓋在制度學習圈中，不僅讓我們更能掌握所引介的制度模式，究竟透過何種本土機制形成特定制度反饋外，同時也能讓我們以更在地與務實的角度，推動兒保改革之事宜。

參考文獻

- 內政部兒童局（2006）。《兒童及少年保護工作指南》。台中：作者。
- 【Child Welfare Bureau, Ministry of the Interior. (2006). *The official guidebook of child protection practices*. Taichung, Taiwan: Author.】
- 王育敏（2012）。〈社工遭凌遲，誰來救孩子？〉。取自 http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/dispatch/dispatchView.action?id=36968&lgno=00004&stage=8
- 【Wang, Y.-M. (2002). *Treating social workers harshly leads to no one engage in safeguarding children*. Retrieved from http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/dispatch/dispatchView.action?id=36968&lgno=00004&stage=8】
- 古允文、張玉芳（2008）。《家庭服務中心組織及其運作之研究》。內政部社會司委託研究計畫。
- 【Ku, Y.-N., & Chang, Y.-F. (2008). *A study of the organization and management of family service centers*. Commissioned Research Project of Ministry of the Interior.】
- 余漢儀（1999）。〈變調的兒童保護〉，《臺大社會工作學刊》，1，149-179。
- 【Yu, H.-Y. (1999). Modulation of the child protection movement in Taiwan. *NTU Social Work Review, 1*, 150-179.】
- 沈美真、黃武次、趙榮耀（2013）。《監察院兒童保護調查報告》。台北：監察院。
- 【Shen, M.-Z., Huang, W.-H., & Chao, R.-Y. (2013). *An investigatory report on child protection practices*. Taipei, Taiwan: The Control Yuan.】
- 吳書昀、王翊涵（2017年6月）。〈優質通報的兒少保護工作——責任通報輔助指引在台灣的研發與實務應用〉，「兒童權利國際研討會——以權益為取向的兒少福利規劃之國際學術研討會」，台北。
- 【Wu, S.-W., & Wang, Y.-H. (2017, June). *The high-quality notifications in child protection practices: The design of aid guidelines for mandatory notification in child protection and its application in Taiwan's policy practices*. Paper presented at the International Conference of Child Right, Taipei, Taiwan.】
- 張秀鴛、辜煜偉（2016）。〈兒少虐待防治工作發展與前瞻〉，《社區發展

季刊》，156，8-15。

【Chang, S.-W., & Gu, Y.-W. (2016). The development and prospect of preventative child protection work. *Community Development Journal*, 156, 8-15.】

彭淑華 (2011)。〈由蹣跚學步到昂首前行：臺灣兒童保護政策、法規與實務之發展經驗〉，《社區發展季刊》，133，273-293。

【Peng, S.-H. (2011). From toddling to moving on: The experiences of child protection policy and practice in Taiwan. *Community Development Journal*, 133, 273-293.】

曾中明、黃碧霞、陳敬宏、蔡適如、黃珮琪、周慧婷 (2010)。〈健全社會工作專業制度－談社工人力現況及充實公部門社會工作人力規劃〉，《社區發展季刊》，129，3-19。

【Tseng, C.-M., Huang, P.-H., Chen, C.-H., Tsai, S.-R., Huang, P.-C., & Chou, H.-T. (2010). Strengthening the social work profession: A discussion on social worker manpower and its improvement plan. *Community Development Journal*, 129, 3-19.】

黃翠紋、葉菀容 (2012)。〈我國兒童及少年保護服務執行現況之評析〉，《社區發展季刊》，139，129-140。

【Huang, C.-W., & Yeh, W.-R. (2012). The evaluation of the implementation of child protection policy. *Community Development Journal*, 139, 129-140.】

劉淑瓊、楊佩榮 (2011)。《100 年度兒童及少年保護結構化決策模式工具發展計畫》。內政部兒童局委託研究計畫。

【Liu, S.-C., & Yang, P.-J. (2011). *The project of developing a structural decision model (SDM) for child protection practices*. Commissioned Research Project of Child Welfare Bureau, Ministry of the Interior.】

衛生福利部保護服務司 (2016)。〈兒童少年保護通報及個案數〉。取自 <http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/DisplayStatisticFile.aspx?d=31848&f=16964>

【Department of Protective Service, Ministry of Health and Welfare. (2016). *Child protection notification and substantiation*. Retrieved from <http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/DisplayStatisticFile.aspx?d=31848&f=16964>】

陳春妙 (2008)。《臺灣兒童與少年保護家庭維繫方案發展歷程探討》。國立臺灣大學社會工作學研究所碩士論文。

- 【Chen, C.-M. (2008). *A survey of the development of Taiwan's family preservation programs for children* (Unpublished master's thesis). National Taiwan University, Taipei, Taiwan.】
- 蔡孟君 (2015)。《公部門兒少保社工的離職歷程》。國立臺灣大學社會工作學研究所碩士論文。
- 【Tsai, M.-C. (2015). *Turnover in child protection services from workers' experiences* (Unpublished master's thesis). National Taiwan University, Taipei, Taiwan.】
- 簡慧娟、林資芮 (2010)。〈中央補助地方增聘兒童及少年保護社工人力政策之探討〉，《社區發展季刊》，129，166-185。
- 【Chien, H.-J., & Lin, Z.-R. (2010). A policy study on the central government subsidy for the increase in social workers in local government. *Community Development Journal*, 129, 166-185.】
- 嚴祥鸞 (2010)。〈保護性業務社工人力與合理之工作條件〉，《社區發展季刊》，129，153-165。
- 【Yan, S.-L. (2010). Protective practitioners and the proposed decent employment for them. *Community Development Journal*, 129, 153-165.】
- Australian Institute of Health and Welfare. (2016). *Child protection Australia 2014-15*. Canberra, Australia: Author.
- Ainsworth, F., & Hansen, P. (2006). Five tumultuous years in Australian child protection: Little progress. *Child & Family Social Work*, 11(1), 33-41. doi: 10.1111/j.1365-2206.2006.00388.x
- Béland, D. (2010). Reconsidering policy feedback: How policies affect politics. *Administration & Society*, 42(5), 568-590. doi: 10.1177/0095399710377444
- Besharov, D. J. (1990). Gaining control over child abuse reports. *Public Welfare*, 48(2), 34-40.
- Blomberg, H., Corander, C., Kroll, C., Meeuwisse, A., Scaramuzzino, R., & Sward, H. (2010). A Nordic model in child welfare? In H. Forsberg & T. Kroger (Eds.), *Social work and child welfare politics: Through Nordic lenses* (pp. 29-45). Bristol, England: Policy Press. doi:10.1332/policypress/9781847424068.003.0003
- Brady, H., & Collier, D. (Eds.). (2004). *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. New York, NY: Rowman & Littlefield. doi: 10.1017/

S0022381607080218

- Child Welfare Information Gateway. (2016). *Major federal legislation concerned with child protection, child welfare, and adoption*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.
- Clarke, J., Bainton, D., Lendvai, N., & Stubbs, P. (2015). *Making policy move: Towards a politics of translation and assemblage*. Bristol, England: Policy Press.
- Colton, C., & Welbourne, P. (2013). The United Kingdom. In J. Dixton & P. Welbourne (Eds.), *Child protection and child welfare: A global appraisal of cultures, policy and practice* (pp. 73-96). London, England: Jessica Kingsley.
- de Baat, M., van der Linden, P., Kooijman, K., & Vink, C. (2011). *Combating child abuse and neglect in the Netherlands*. De Utrecht, The Netherlands: Netherlands Youth Institute.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23. doi: 10.1111/0952-1895.00121
- Freymond, N., & Cameron, G. (2006). Learning from international comparisons of child protection, family service and community caring systems of child and family welfare. In N. Freymond & G. Cameron (Eds.), *Towards positive systems of child and family welfare: International comparisons of child protection, family services, and community caring systems* (pp. 289-317). Toronto, Canada: University of Toronto Press. doi: 10.3138/9781442682726-012
- Gillingham, P. (2011). Decision-making tools and the development of expertise in child protection practitioners: Are we 'just breeding workers who are good at ticking boxes'? *Child & Family Social Work*, 16(4), 412-421. doi: 10.1111/j.1365-2206.2011.00756.x
- Gilbert, N. (Ed.). (1997). *Combating child abuse: International perspectives and trends*. New York, NY: Oxford University Press.
- Galm, B., & Derr, R. (2011). *Combating child abuse and neglect child protection in Germany*. Münch, Germany: German Youth Institute.
- Gilbert, N., Parton, N., & Skivenes, M. (Eds.). (2011). *Child protection systems: International trends and orientations*. New York, NY: Oxford University

Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199793358.001.0001

- Howe, D. (1992). Child abuse and the bureaucratisation of social work. *The Sociological Review*, 40(3), 491-508. doi: 10.1111/j.1467-954X.1992.tb00399.x
- HM Government. (2010). *Working together to safeguard children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*. London, England: Department for Children, Schools and Families (DCSF).
- Hessle, S. (2013). Child welfare development in Sweden. In P. Welbourne & J. Dixon (Eds.), *Child protection and child welfare: A global appraisal of cultures, policy and practice*. London, England: Jessica Kingsley.
- Harlow, E., Berg, E., Barry, J., & Chandler, J. (2013). Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of social work in Sweden and the United Kingdom. *Organization*, 20(4), 534-550. doi: 10.1177/1350508412448222
- Healy, K., & Oltedal, S. (2010). An institutional comparison of child protection systems in Australia and Norway focused on workforce retention. *Journal of Social Policy*, 39(2), 255-274. doi: 10.1017/S004727940999047X
- Heimer, M., & Palme, J. (2016). Rethinking child policy post-UN convention on the rights of the child: Vulnerable children's welfare in Sweden. *Journal of Social Policy*, 45(3), 435-452. doi: 10.1017/S0047279415000744
- Jacobs, A. M., & Weaver, R. K. (2015). When policies undo themselves: Self-undermining feedback as a source of policy change. *Governance*, 28(4), 441-457. doi: 10.1111/gove.12101
- Jagannathan, R., & Camasso, M. J. (2013). *Protecting children in the age of outrage: A new perspective on child protective services reform*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kojan, B. H. (2011). Norwegian child welfare services: A successful program for protecting and supporting vulnerable children and parents? *Australian Social Work*, 64(4), 443-458. doi: 10.1080/0312407X.2010.538069
- Knijn, T. (2011). Child welfare in the Netherlands: Between privacy and protection. In N. Gilbert, N. Parton, & M. Skivenes (Eds.), *Child protection systems: International trends and orientations* (pp. 223-242). Oxford, England: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199793358.003.0011
- Kuronen, M., & Lahtinen, P. (2010). Supporting families: The role of family work

- in child welfare. In H. Forsberg & T. Kröger (Eds.), *Social work and child welfare politics: Through Nordic lenses* (pp. 65-82). Bristol, England: Policy Press. doi: 10.2307/j.ctt9qgs03.9
- Lindsey, D. (2004). *The welfare of children*. New York, NY: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780195136715.001.0001
- Laming, L. (2003). *The Victoria Climbié inquiry: Report of an inquiry by Lord Laming Cm 5730*. Norwich, England: The Stationery Office (TSO).
- Lange, M. (2013). *Comparative-historical methods*. London, England: Sage. doi: 10.4135/9781473914223
- Léveillé, S., & Chamberland, C. (2010). Toward a general model for child welfare and protection services: A meta-evaluation of international experiences regarding the adoption of the framework for the assessment of children in need and their families (FACNF). *Children and Youth Services Review*, 32(7), 929-944. doi: 10.1016/j.childyouth.2010.03.009
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: Final report, a child-centred system CM, 8062*. London, England: The Stationery Office.
- Myers, J. E. (2006). *Child protection in America: Past, present, and future*. New York, NY: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780195169355.001.0001
- Mak, J., & Steketee, M. (2012). *Prevent and combat child abuse and neglect. International report of workstream 2. Experiences of Parents and Professionals: What Works?* Utrecht, The Netherlands: Verwey-Jonker Institute.
- Mansell, J., Ota, R., Erasmus, R., & Marks, K. (2011). Reframing child protection: A response to a constant crisis of confidence in child protection. *Children and Youth Services Review*, 33(11), 2076-2086. doi: 10.1016/j.childyouth.2011.04.019
- McCann, E., & Ward, K. (2013). A multi-disciplinary approach to policy transfer research: Geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, 34(1), 2-18. doi: 10.1080/01442872.2012.748563
- Nygård, M., & Krüger, N. (2012). Poverty, families and the investment state. *European Societies*, 14(5), 755-777. doi: 10.1080/14616696.2012.726368
- Parton, N. (2014a). Social work, child protection and politics: Some critical and constructive reflections. *The British Journal of Social Work*, 44(7), 2042-2056.

doi: 10.1093/bjsw/bcu091

- Parton, N. (2014b). *The politics of child protection: Contemporary developments and future directions*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Pelton, L. (1989). *For reasons of poverty: A critical analysis of the public child welfare system in the United States*. New York, NY: Praeger.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ponnert, L., & Svensson, K. (2016). Standardisation- The end of professional discretion? *European Journal of Social Work, 19*(3-4), 586-599. doi: 10.1080/13691457.2015.1074551
- Pösö, T., Skivenes, M., & Hestbæk, A.-D. (2014). Child protection systems within the Danish, Finnish and Norwegian welfare states-Time for a child centric approach? *European Journal of Social Work, 17*(4), 475-490. doi: 10.1080/13691457.2013.829802
- Socialstyrelsen. (2012). *Child welfare in a state of change- Final report from the BBIC project*. Stockholm, Sweden: The National Board of Health and Welfare.
- Skivenes, M., & Thoburn, J. (2016). Pathways to permanence in England and Norway: A critical analysis of documents and data. *Children and Youth Services Review, 67*, 152-160. doi: 10.1016/j.childyouth.2016.05.020
- Samsonsen, V., & Turney, D. (2017). The role of professional judgement in social work assessment: A comparison between Norway and England. *European Journal of Social Work, 20*(1), 112-124. doi: 10.1080/13691457.2016.1185701
- Tilbury, C. (2016). Repositioning prevention in child protection using performance indicators. *Policy Studies, 37*(6), 583-596. doi: 10.1080/01442872.2015.1110236
- Waldfoegel, J. (1998). Rethinking the paradigm for child protection. *The Future of Children, 8*(1), 104-119. doi: 10.2307/1602631
- Weaver, R. K. (2010). Paths and forks or chutes and ladders?: Negative feedbacks and policy regime change. *Journal of Public Policy, 30*(2), 137-162. doi: 10.1017/S0143814X10000061
- Whewell, T. (2016, April 14). Norway's Barnevernet: They took our four children... then the baby. *BBC*. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/magazine-36026458>

Wolff, R., Biesel, K., & Heinitz, S. (2011). Child protection in an age of uncertainty: Germany's response. In N. Gilbert, N. Parton, & M. Skivenes (Eds.), *Child protection systems: International trends and orientations* (pp. 183-203). Oxford, England: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199793358.003.0009

附錄一

個案國家的次級資料來源

個案國家	政府文件及相關報章	相關政策發展研究成果
美國	Child Welfare Information Gateway (2016)	Besharov (1990); Jagannathan & Camasso (2013); Lindsey (2004); Myers (2006); Pelton (1989); Waldfogel (1998)
英國	HM Government (2010); Laming (2003); Munro (2011)	Colton & Welbourne (2013); Harlow et al. (2013); Howe (1992); Parton (2014a); Parton (2014b); Samsonsen & Turney (2017); Skivenes & Thoburn (2016)
澳洲	Australian Institute of Health and Welfare (2016)	Ainsworth & Hansen (2006); Gillingham (2011); Healy & Oltedal (2010); Tilbury (2016)
瑞典	Socialstyrelsen (2012)	Blomberg et al. (2010); Heimer & Palme (2016); Hessle (2013); Kuronen & Lahtinen (2010); Pösö et al., (2014); Ponnert & Svensson (2016)
挪威	Whewell (2016)	Blomberg et al. (2010); Healy & Oltedal (2010); Kojan (2011); Kuronen & Lahtinen (2010); Pösö et al., (2014); Samsonsen & Turney (2017); Skivenes & Thoburn (2016)
德國	Galm & Derr (2011)	Mak & Stekete (2012); Wolff et al. (2011)
荷蘭	de Baat et al. (2011)	Knijn (2011); Mak & Stekete (2012)

附錄二

歷年每千名兒童通報率、被證實成案率與成案率

年份	每千名兒童的 通報率 (‰)	每千名兒童的 被證實受虐率 (‰)	成案率 (%)
2004	1.85	1.56	92.27
2005	2.00	2.02	92.31
2006	2.11	2.10	72.17
2007	2.91	2.91	70.48
2008	3.08	3.01	63.90
2009	3.14	3.03	62.47
2010	4.29	4.26	59.07
2011	4.26	4.26	61.02
2012	4.73	4.73	53.52
2013	4.15	4.15	47.25
2014	3.20	3.03	23.23
2015	2.95	2.54	17.83

資料來源：衛生福利部保護服務司（2016）

An Institutional Approach to International Child Protection Reforms: The Exchange of Child Protection and Family Support Paradigms and its Implications for Taiwan's Policy Reforms

Yei-Whei Lin*, Yi-Ju Chen**

Abstract

Since the late 1980s, there have been waves of debates about child protection systems among advanced industrial countries. In particular, child protection and family support regimes embraced by Anglo-Saxon countries and continental European ones, respectively, have been the focus of heated debate. Amidst the process, the two camps started to undertake policy exchange, which triggered their subsequent policy reforms. These international experiences have important implications for Taiwan's own policy development. Having acknowledged this, an institutional approach is adopted in this comparative-historical paper to address two related research questions. The first concerns investigating the politics of child protection reforms in the case

* Assistant Professor, Department of Social Work, Tzu Chi University, Taiwan.

** Assistant Professor, Department of Medical Sociology and Social Work, Chung Shan Medical University, Taiwan.

countries of the two aforementioned regimes following policy exchange. The other pertains to inquiring how international lessons have shaped Taiwan's policy reforms as well as its related challenges in respect of policy implementation. With regards to the two major research findings, first, it is elicited that the convergence thesis of international child protection regimes put forward by some child welfare scholars is not sustainable. To the contrary, the analysis based on an institutional approach discovers a continuing diversity of policy regimes. As to the second finding, it is demonstrated that with heavily reliance on the importation of American reform experiences, Taiwan's child protection regime has been transformed into a managerialist one. Regardless whether this arrangement is appropriate or not, it cannot be ignored that the inadequacy of system inputs could have serious repercussions regarding the capacity and efficacy of the post-reform child protection system on the island.

Keywords: child protection reforms, child protection paradigm, institutional feedbacks, policy assemblage, family support paradigm