



風險社會中的保護性工作

根據衛生福利部統計指出，2015 年臺灣家庭暴力事件總數為 116,742 件。其中婚姻/離婚/同居關係暴力事件，每年案件數高達 61,947 件（占總數之 53.06%）、兒少保護案件有 21,360 件（占 18.3%）、直系血（姻）親卑親屬虐待尊親屬（（孫）子女虐待父母、祖父母）案件有 13,653 件（占 11.7%）；另有其他四親等間的家暴事件約 19,503 件（占 16.71%）（衛生福利部，2016）。

每到年終，臺灣各主要兒童福利團體，也總會針對重大兒少虐待事件提出檢討與呼籲。一期待家長、社會、政府能有更積極的措施以保護兒童少年，使他們能平安、健康地長大。2010 年的曹小妹跟隨母親自殺事件，排山倒海的責難輿論，重創了全國社工的熱情；也讓後續高風險家庭個案通報案量驟增；法定責任通報者，寧可誤報一百，也不可放過一個；結果是，各縣市高風險服務社工，光是第一次訪視篩案就快要做不完，很難往後顧及服務深度。爾後每年發生的重大兒虐事件，也總是一件比一件令人震驚。2015 年，重大虐童事件標題分別是，「無良舅公虐童，一死一傷」（何小弟）、「狠母與男友虐殺嬰，燙熟分屍」、「17 歲媽媽溺嬰棄屍，動物啃剩骨頭」、「憂鬱婦人攜二子女自殺」、「妒夫六刀殺妻，二子女目睹驚嚇」等，每一案件都令人悲傷。當年度共有 68 個兒少因受虐、家暴、或照顧疏忽等而死亡；且年齡有越來越小的趨勢。2016 年 3 月 28 日，臺北市內湖區更發生隨機殺人事件，4 歲的「小燈泡」不幸遇害，引起社會高度的憤怒、悲傷、和恐懼，要求政府必須儘速建立安全防護網絡，以確保兒少不再發生不幸。

類似「曹小妹」、「何小弟」的案件，在許多國家都出現過；英國的 Victoria Climbié、Baby P，都曾引起社會譁然、媒體憤慨；美國每年有高達 50 至 60 萬件、至少 1,500 件致死的兒虐案件；而「社工臨床能力不足」是常見的調查結論。英國的兒童保護調查報告也曾強烈批評，社會服務部門，工作人員士氣低落、督導不足、個案負荷量高、資源不足與訓練不夠，所以出問題（Laming, 2003; 2009）。但是，事件過後，有多少問題真正地被解決了？抑或是，我們根本不該期待，這些現象，可以完全不再發生？因為我們處在一個無可迴避的風險社會之中？

為了回應這些家庭暴力悲劇，監察院近年來也積極介入調查政府福利與保護制度、兒少保護工作者的服務過程，是否有違失之處，這股究責文化（culture of blaming），加重了第一線保護工作者的恐慌與挫折。2013 年，監察院通過監委沈美真、黃武次、趙榮

耀提案，一口氣糾正了行政院、內政部、教育部，以及新北市等 10 個縣市政府。該糾正案明白指出，兒少保護社工人員評估判斷失誤、專業能力不足等問題。而地方政府之責在於，對社工人員職前及在職訓練情形及成效，沒有建立有效評估管理機制，任由社工在不具足夠專業能力情形下，承擔所有成敗及挫折。兒童及少年保護社工人力雖經內政部及各地方政府持續充實，但仍不足 259 人，不足比率達 4 成，導致社工人員處於高負荷及高壓力工作環境，異動頻繁，造成專業不足，無法久任，影響服務品質。此外，對行政院的究責則是，沒有善盡督導責任，導致中央機關規劃兒童及少年保護個案家庭處遇，協調整合不足，各執本位（監察院，2013）。

2016 年，監察院再次針對 104 年 7 月間媒體所報導的 4 起兒虐事件，包括新竹縣何姓小兄妹遭舅公虐待致 1 死、1 重傷案、基隆市 2 歲林姓男童遭父親傷害致死案、新竹市 1 歲陳姓女童遭父親悶死案、桃園市 9 歲黃姓女童遭鄰居收留家庭持續虐待案等，進行調查。該調查報告指出，「兒少保護社工人員是兒少保護工作的第一線尖兵，代表政府對社會中的弱勢受虐兒少及家庭，提供妥善的保護與協助，但這些社工人員卻處於三高「高案量、高壓力、高危險」的惡劣工作環境中。」、「兒少保護社工人員不僅出現人才荒，也面臨三缺「缺督導、缺合作、缺資源」的工作窘境，加上在校養成教育及專業訓練過程又不足夠，使得第一線的年輕兒少保護社工人員在短短幾年之後，將社工職場的熱忱立即消耗殆盡，紛紛轉換職場，引發人力流動頻繁、專業經驗無法累積的惡性循環。」（監察院，2016）。

2016 年 3 月，一位施姓男子，歷經撤銷羈押、另案服刑期滿被釋等司法程序，直奔新北市汐止區，槍殺了長期受到他高壓權控、施予精神與肢體虐待的妻子。這起案件於 2013 年間，曾三度被通報進入系統服務，但卻因社工前後以電話、家訪聯繫未果、警察登門訪查亦遭阻擋、推託，而未能真正與當事人見面，最終採信相對人的言詞而未積極介入。當槍殺案件發生後，監察院亦啓動調查，認為社工僅憑前後各一次的短暫通話，就認定被害人無意願或安全無虞而予以結案，是缺乏積極作為與缺乏敏感度的。

換言之，「社工專業知能不足」、「保護性社工人才荒」、「缺督導、缺合作、缺資源」等問題，已成為監察院報告一致性的結論。然而，社工為何專業知能不足？是專業教育過程、還是實務訓練上有所不足？甚麼樣的工作環境、服務模式、和技術文化，讓社工變成監委眼中，消極、缺乏敏感度、挫折的助人工作者？監察院報告雖然究責機關多於究責個人，但到了基層，離職的、懲處的、寫報告的、被放大檢視記錄的、悲傷自責的，還是基層社工。於是社工們上街、上網怒吼著：「不是社工殺人，是制度殺人！」、「我是社工，不是神...」！

誠然，不管是「權控妒夫殺害妻女」、「恐怖情人分手暴力」、「小爸媽親職失能」、「憂鬱父母攜子自殺」、「同居人性侵凌虐兒少」、還是親生父母對孩子的施暴與疏忽照顧，受

害人大多都是相對資源薄弱、自我保護能力不足的婦女、兒少、老人和身障者，因此亟需政府以公權力介入保護，亟需社工以敏銳、積極的熱誠，提供專業的服務，這是保護性社會工作的使命。然而，我們也要問，每年超過十萬的家庭暴力保護案件，究竟誰可以承擔如此之重的期待？本文認為，保護性社會工作渴望達到「安全」和「穩定」，正好與「風險」、「混亂」對面而立，「控制風險」也成為服務對象和助人者最重要的任務，風險管理的技術應運而生。風險管理的知識和技術運用，也已然從科技、經濟領域，滲入到政府治理系統。在此潮流下，風險管理影響、也改變了社會工作的樣貌。

用一支牙籤，凸著一顆西瓜？

首先，讓我們先借用 Ulrich Beck「風險社會」(risk society) 的概念，來理解當前保護性社會工作面臨的環境。風險社會的概念指認，人類在現代化社會中，面對產業、藥品、汙染、核能、天然災害等意外事件，會產生各種焦慮與恐懼；Beck 認為，不論是風險事件本身或是人類的焦慮，都已非專家或制度，就有足夠的能力去克服。但因人類仍然必須每日面對這些現代性風險的副產品，因此，人們總是努力想要預測風險、控制風險、消滅風險。而為了應付這些難以預測的風險，人類不斷發展更精打細算、更專業的科技，來處理風險事件，最終衍伸出「風險管理」這門知識（許雅惠、張英陣，2016）。

保護性社會工作，可謂是日日與風險為伍，活在惶惶不安之中；故而會發展出一種以「恐懼」為核心，努力尋找克服恐懼的方法和策略，確保風險控制的工作文化。此一風險管理導向的社會工作發展，在歐美已經非常成熟：在控制風險的期待下，人們傾向相信，只要透過客觀和科學的方法，找出指標、計算機率、制訂風險評估工具；最終我們可以用特定的條件累積、指標總和或組合等數據，推論預估風險模型，達到預防、控制風險的目的（Houston & Griffiths, 2000）。因此，許多保護性社會工作，為了能降低不確定性的焦慮感、清楚地掌握風險，便不斷地發展各類評估風險的工具、各種能快速篩檢個案危機的方法，以求能精準地判斷服務對象所處的風險程度。

近幾年來，臺灣的保護性社會工作，確實也以「檢測風險」為主要的發展目標，一套一套來自歐美國家的風險評估工具被借用、改造成本土的測量工具。這些工具被普遍認為，有助於幫助第一線社會工作者，作出當下、緊急階段的實務研判和決策。然而，保護性社會工作絕不能僅限於此。風險檢測之後，我們必須追問，各種配套措施是否到位？合理的個案量是否達標？後續的服務資源是否可得？助人者敏銳的情境察覺能力應如何培養？是否有充份的教育訓練和督導支持？本文作者常以「一根牙籤，凸著一顆西瓜」，來形容保護性社會工作者的微小與無奈。他們手裡掌握的太少，卻被要求承擔的太多！

風險控管的概念一但進入治理程序，似乎變成一根無所不能的金箍棒。政府、民眾、

媒體、民意代表，彷彿認為有了標準化的評估工具，個案死亡或重傷事件就不會、不應發生；認為如果意外與危機一再地發生，就代表社會工作失靈、是無效的專業（Webb, 2006）？試想，幾項題目、一張紙，一個加總分數，可以代表甚麼？代表我們可以依照分數高低，決定開案或不開案服務？代表我們可以依照分數高低，決定多久去家訪或電訪一次？當風險控管概念延伸到服務程序時，是否只要按照法定規則和程序來執行，就能確保風險消失？當然，這些答案都是否定的。在人與人的世界裡，認知、感覺、情緒、行為，無一不是瞬息萬變的動態過程—如何預測？如何控制？

理論與實務都告訴我們，親密關係中的受暴婦女，或許面臨到父權法律與家庭文化的壓迫，或面臨到經濟權力資源之不足，或是社會支持體系的疏離孤立，必須依賴男性的經濟供給與權力控制，以交換與子女相依的生存機會，所以她們會隱忍暴力，習得無助。但隨著年輕世代的女性教育程度提高、經濟自主性增強、性別平權意識充份，長期的受暴隱忍樣態逐漸減少，親密關係暴力的重大致死案件也明顯下降。取而代之的是，親密關係雙方互控彼此為施暴相對人、男性受暴比例上升、卑親屬虐待尊親屬、其他四親等案件之通報量逐年增加。這也意味著，親密關係暴力雖然仍占高比例的家暴案件，但只要我們提高了被害人的「保護因子」，「危險因子」自然也會下降。

另一方面，不管是成人暴力的相對人，還是兒少的施虐者，總能看到他們與長期失業、罹患精神疾病、藥物酒精成癮、有犯罪紀錄、賭博惡習、情緒控制與人格違常等危險因子如影隨形。檢視諸多個案，會忍心虐待、傷害無辜兒少者，不是因為吸毒、精神疾病、失業、酗酒而喪失正常心性；就是因為經濟壓力、缺乏社會支持而走上自殺絕路。而逐年上升的卑親屬虐待直系尊親屬，那些殺父弑母的，也多是因為欠債、藥酒癮、失業、精神異常，要錢不成、溝通不良、所犯下的悲劇。這些風險固然可視之為個人的不良德性，但更多可被歸咎於社會生態的崩壞。這些充斥在結構環境中的社會風險，往往都超過個人所能負荷、因應。

增加保護因子，等於降低危險因子。所有家暴事件的遠因與近因，鑲嵌在一個多層次、多因子的問題結鍊之中；而問題之解決，則取決於危險因子與保護因子之消長。家庭身處的失業、中輟、犯罪、社會網絡、藥酒癮、精神疾病、身心障礙等問題，解決的機制為何？強化保護因子的社會資源和社會連結在哪裡？保護性社會工作者，擁有那些技藝和資源，可以對抗諸如失業、精神疾病、毒品、犯罪、疏離、個人主義、貧富差距等諸多罪惡？

本文認為，風險評估與測量工具，多半著重於了解風險的表徵，並未能深入關注服務對象的需求。但若因此將社工的服務引導至表面問題的解決，久之則會讓實務工作者，喪失整體脈絡評估的敏感度。更甚者，如果社工只重視風險判斷、強調降低風險程度，卻忘了背後造成風險之結構性問題，如貧窮、失業等，才是真正的敵人；則社會工作的

價值將大打折扣。以一支細如牙籤的個人力量，試圖對抗結構環境的壓迫，恐怕是令人易折與早夭的。

制度性的風險與防禦式的決策

如同監察院報告所指，在新管理主義下，講究效率、競爭、組織精簡的大轟下，地方政府僅以「購買式服務」方式，委託民間團體承辦各項兒少高風險家庭處遇服務，但卻未能提供合理的經費，致無法吸引專業資深社工人員留任與投入。但真正決定預算編列、人力核給、資源建置等決策者，恐怕不是只有業務主管機關而已。兒少保護的三級預防體系，因政策發展脈絡不同而被切割分段管理，從經費、組織到直接服務，經常上演著你加碼我減價、你丟案我不撿的爭議戲碼；整個保護體系在統整性與連貫性上，的確有所不足。

兒少保護越來越往三級處遇的路上走，雖是一種不得已；但也是一種長期輕忽保護因子的結果：我們是否應更加強前端的一級預防？同樣地，成人保護個案，雖也發展危險分級評估，但整體通報案量的暴增，使得人力即便增加，社工還是疲於奔命。垂直整合、相對人處遇服務、多元處遇、目睹兒少、一站式、預防性認知教育等等，不斷衍生出來的方案，看似大量的人力與資源投入，但真正改變的是甚麼？目前的成保被害人實務工作重點，仍多侷限於初期的人身安全議題討論，甚少能延伸到後續的生活重建或認知教育；是否能說我們已經增強了保護因子？

社會工作服務，本該兼具預防、發展與治療的功能；但風險社會的來臨，讓社會工作逐漸走向事後救急、治療性處遇、風險管控之途。由於風險來得又快又急，預防工作已經成為一種侈言。近年來，社福資源與社工人力多增加於保護性工作，大量的資源投入家暴、兒保，初級預防面臨邊緣化，連高風險家庭關懷輔導處遇等二級預防經費，也逐年遞減（許雅惠、張英陣，2016）。為了規避風險，安置兒少可能成為社工處遇決策的最安全、簡便的管道，但安置後呢？寄養家庭、機構管理、家庭處遇計畫，工作的取向如何？家長是否改變？兒少可以回家重聚的比例有多高？

在越來越不確定的環境中，為了確保社會工作能為服務對象降低風險，所採取的技術往往是更多的管制化、標準化的作業程序與工作流程。為了風險管理，在實務過程中更加地強調社工應遵守規則與程序，所以社工成為「依法行政」者，實務工作變得越來越「例行化」與「麥當勞化」，社工面對電腦，開會、準備評鑑的時間，是否比面對個案更多？

Beddoe (2010) 認為，社會工作如此重視風險評估，是一種害怕產生錯誤的恐懼反應，而非提供更好的處遇；而社工的角色也愈來愈少在作「正確的決策」，而只是在「捍衛決策」。當臨床社工不再對自己的專業判斷有信心，他們只好藉由以風險評估表來決定

開案與否，也以風險評估所得之分數等級，來決定服務期程與服務頻率，像是一個月該有幾次電訪、幾次面訪，成為一種公式。

在一個充滿「究責文化」的社會中，社會工作實務將會變得防衛性越來越強 (Parton, 1996)。組織為了降低風險，將許多重要的風險辨識與控制任務，外包給外部專家，似乎要把自己的決策交由外部專家確認之後才能安心。例如，普遍出現於保護性工作中的「結案評估會議」、「高危機網絡會議」，更是期待藉由外聘一些未直接接觸個案的專家，在短時間內聽取社工服務報告，然後作出要不要結案的建議；安全防護網高危機個案(馬瑞克)會議、兒少保與高風險個案均需進行解列、結案評估會議等。結案評估會議之召開，是否代表社工員與督導的專業判斷不再被信任？甚至社工們自己也不再有信心，而希望另聘一位「外部專家」來給予建議，期能降低「出事」的風險？這種做法只是讓社工更退縮、更防衛、更怯志；更有愧於專業二字。

所以，本文呼籲，監察院應停止對重大保護性案件，進行不必要的質詢與監督，因為問題的癥結發生在暴力的更前端，經濟、就業、貧富差距、犯罪、成癮、疾病，誰也脫不了干係。如果政府治理都無能解決這些問題，就不應該苛責保護性社會工作，因為這是治理失能，而非專業失能；社工不應成為風險社會下的代罪羔羊。

不確定性中，更需要反身性思考

風險社會中存有高度的不確定性，其中又以保護性工作最感壓力。兒少保護、家庭暴力、老人照顧、身心障礙、精神社會工作、觀護工作等風險性高的實務環境，被要求以更具效率的督導與風險管理 (Parton, 1998)。但若社工服務過於仰賴風險評估工具與標準化作業流程，則會導致評估、反思能力之喪失，讓實務工作變成一種機械化的被動回應；社工服務也會因缺乏思考，而失去了社會工作的彈性與敏感度。越是恐懼風險、越是需要控制；社會工作領域出現越來越多的績效評鑑、細如牛毛的評估指標、越來越多的照表操作、越來越多的記錄與文書登錄。當整個組織、督導、社工都忙著依照各種績效指標做事時，個案的福祉是否真正地被關照到？

以證據為基礎的實務，是否過於讚揚客觀性的評估，而貶抑了主觀性的評估？以助人專業來說，專業者本身的知識、經驗、人格特質、直覺等，是否重要？如僅透過標準化工具，加總計分以推估風險機率與程度等，是否足以作為決策的依據 (Gillingham, 2006; Stanford, 2011; Stokes & Schmidt, 2012)？一再地抑制、監管風險，是否將形成對社工專業深度的侵蝕？甚至讓社工淪為一個依法行政、按表操課的技術官僚？更強烈的批判則認為，只專注於對抗風險的保護性工作，將使得社工忘卻以個案權益為優先，遠離社工專業的精神與價值；因為風險保護的主角將不再是個案，而是組織、制度、名聲及工作者。

本文並非否定風險評估的重要性，也認為發展標準化風險評估工具，的確可以避免實務工作者因經驗不足、知識缺乏、錯誤判斷、遺漏等原因，未能及時辨別「風險」的「風險」，協助社工實施後續之「以證據為基礎」的處遇服務（Gillingham, 2006）。風險評估甚至可以成為提供法庭裁決的證據、具有決定資源分配的優先性、降低服務提供者的風險等功能。特別是在究責文化高漲的壓力下，行政程序與評估文件，如程序記錄、評估表等工具，將成為「服務系統」的保護傘。當社工確如中央規定，在一定期限內，每天早、中、晚分時打電話卻聯繫未果、如實登打記錄、風險評估分數也未及危險、符合結案指標，的確就是可以結案；即便個案發生危險，也能明確指出誰或制度該為此負責（Green, 2007）。

過去的社工，因為需要在專業發展中摸索與匍匐前進，因此反而有了更寬廣的空間，可以進行反身性學習。但是當前的社工，在風險社會下臣服於管理權威，受到更多管理者的控制，甚至由管理者決定績效目標，逐漸喪失了反身性思考能力，對專業認同與價值造成相當大的威脅。失去了洞察力與實務主體性的社工，也失去了承諾與熱情。這是當前臺灣保護性社工人力大量流失的原因，也是資源投入再多，也填補不了的空洞。

風險社會中的社會工作發展變得相當弔詭：在不確定性中原該更重視專業判斷的，但現實卻是變得更依賴標準程序，用以風險管理。當社工員面對服務對象與自身風險的不確定性，為了躲避堂而皇之的究責文化，保護性社工被迫必須採取「防禦性」的決策和機械化的被動回應。在企業界的生產過程中，標準化作業過程確實有助於降低風險的傷害；可是在助人專業中，面對人與環境的複雜性，標準化作業與客觀的風險評估雖然具有引導作用，卻不足以處理多變的實務情境。要面對複雜且多變的社會工作實務，更需要社工員不斷學習新知，不斷的從實務情境中反思自己的處遇經驗，運用專業判斷作風險管理（許雅惠、張英陣，2016）。

Donald A. Schön（1983）認為，社會工作關係是處在複雜、支離破碎、不斷轉變的世界中，所以要掌握「不確定」原則。他主張的「在行動中反思」（reflection-in-action）就是要將理論融入實務中，社工員要在實務中反思，要在實作中思考。在行動中運用知識，就是將理念與行動不斷實驗的過程，將知識轉換到不同的實務情境，並進一步檢視其有效性。風險社會中的社工需要更勇敢，更積極主動的反思能力，而不是更多的控制工具。期待本文，能引發更多關注社會工作實務的反思與對話。