

從113保護專線服務經驗 談老人保護工作

闕淑芬・謝雅渝

壹、專線服務與老人保護通報

台灣世界展望會自民國84年起，接受政府委託試辦「兒童保護熱線」，民國86年3月專線擴大服務對象，提供遭受婚姻暴力的不幸婦女緊急電話服務，進而整合為「兒童少年暨婦女保護熱線」，87年家庭暴力防治法通過實施後，各縣市政府依規定需提供「24 小時電話專線」的工作，原本為了方便通報與處遇服務的連貫性，但在縣市政府值班人力不足的情況下，世界展望會自88年7月陸續接受台中市、苗栗縣、台中縣、彰化縣、雲林縣及桃園縣的委託，提供非上班時間「保護您」專線（080-000600）的服務工作，此時服務對象著重於兒童、少年及婦女。90年內政部將080-422110 及080-000600 二條專線整

合為目前所稱之「一一三保護專線」，業務督責主管由內政部兒童局轉由內政部家庭暴力防治委員會（以下簡稱家防會）指導，於96年擴展為不分日夜間及假日，24 小時全天候接線服務（胡婉雯、林曉文，2008）。

由113保護專線發展的沿革看來，專線主管機關為內政部家庭暴力及性侵害防治委員會，並依據「兒少福利法」、「家庭暴力防治法」、「性侵害犯罪防治法」、「性騷擾防治法」之對象為主軸，包括受虐待兒童少年、家庭暴力受害者、性侵害被害者、性騷擾諮詢、一般民眾等，提供諮詢、緊急救援、協助通報等服務。在家庭暴力方面，主要依據「家庭暴力防治法」第三條規定，家庭成員包括下列各員及其未成年子女：配偶或前配偶、

現有或曾有同居關係、家長家屬或家屬間關係者、現為或曾為直系血親或直系姻親、現為或曾為四親等以內之旁系血親或旁系姻親。在家庭暴力防治法的服務範圍之下，老人若面臨家庭成員間實施身體或精神上不法侵害行為，亦納入為113保護專線之服務對象。

113保護專線之專線社工員基於家庭暴力防治法，將遭受家庭成員實施身體或精神上不法侵害行為之老人納入服務對象中，亦依據老人福利法第43條：「醫事人員、社會工作人員、村（里）長與村（里）幹事）、警察人員、司法人員及其他執行老人福利業務之相關人員，於執行職務時知悉老人有疑似第41條第1項或第42條之情況者，應通報當地直轄縣（市）主管機關。」

因此，在家庭暴力防治法的規範下，老人若面臨家庭成員間之虐待事件，即為113保護專線之服務對象，而113保護專線之社工員，依法負有老人保護責任通報之職責。

貳、老人保護工作概況

台灣的老年人口逐漸增加，至民國97年底已增加到2,402,220人，占總人口的10.43%，台灣早已步入高齡化的社會。以113保護專線服務來看，民國97年老人虐

待諮詢案件數為454件，民國98年已增加至584件；而就全國遭受家庭暴力的老人虐待通報數，佔全國家暴通報案件數的比例來看，從民國94年佔2.59%，至民國98年增加至3.04%，顯示老人虐待的求助人口呈現逐年成長之趨勢。

傳統觀念認為子女對老人應負有照顧、奉養的義務，然隨著社會價值觀的轉變，以及老人人口比例的增加，很容易因為老人缺乏照顧資源，而產生老人保護的議題，也因此政府在老人保護性需求方面，多重視老人照顧需求是否獲得滿足之問題。

廣義而言老人保護主要是對一些需要保護或是無法照顧自己日常生活的老人，還包括沒有人協助的老人，使其脫離危險或有害的環境（李瑞金，2000）。就國內的現況而言，老人保護則在老人福利法中明列專章，內政部於民國86年6月將老人年齡降低為65歲外，更增列了老人保護措施專章，其中第41條規定對老人保護將受害人與加害人關係主要著眼於直系血親卑親屬和依契約關係兩部分，另外針對保護措施則提及包含適當短期保護及安置。

目前由內政部社會司所推動的老人保護相關服務措施主要包括（內政部社會司，2009）：

（一）設置相關資訊及資源「單一窗口」

各直轄市及縣（市）政府均設置「單一窗口」，主動掌握相關資訊及資源，以落實老人保護、安養照顧服務。

（二）強化獨居老人之關懷服務

政府部門對獨居老人除提供生活照顧服務、緊急救援連線外，也結合民間資源提供所需關懷服務。

（三）提供緊急救援服務

目前各縣市主要透過醫療系統（生命救援連線）、消防局或警察局（警民連線或安全警鈴）、或由民間團體承辦等3種方式辦理老人緊急救援工作，此外，政府部門亦結合民間單位、志工、社區資源及社會役人力等，加強提供獨居老人關懷與協助。

（四）成立「失蹤老人協尋中心」

藉由行政部門與民間單位合作的模式，成立「失蹤老人協尋中心」，透過教育宣導、配戴預防走失手鍊、協尋通報、後續比對、追蹤服務及社會福利諮詢等整體措施，並結合警政、社政、醫療衛生單位、傳播媒體的力量，有效協助家屬尋找不慎走失的老人。

事實上老人保護需求多元，除了老人照顧問題外，老人人身安全問題尚須仰賴完整之老人保護防治網絡。民國96年1月31日修正之老人福利法，針對老人保護更

增訂相關人員執行職務時之通報責任，直轄市、縣（市）並應結合警政、衛生、社政、民政及民間力量，定期召開老人保護聯繫會報，以強化老人保護網絡。依據老人福利法第44條規定：「為發揮老人保護功能，應以直轄市、縣（市）為單位，結合警政、衛生、社政、民政及民間力量，建立老人保護體系，並定期召開老人保護聯繫會報。」內容點出老人保護服務網絡成員包含社政、警政、衛生、民政及民間部門，由以上網絡成員共同提供老人保護相關服務，包括提供諮詢、社區關懷、居家服務、機構安置、緊急救援、失蹤老人協尋等服務，由此可知老人保護服務網絡廣泛多元，如何整合與運用該服務網絡是老人保護服務的重要課題。

113保護專線線上提供老人保護案件諮詢服務，以及老人保護緊急案件處理時，面臨縣市在設置相關資訊及資源「單一窗口」之情形並不一致問題，導致線上老人保護問題無法順利銜接在地化資源的問題，因此影響線上受服務者之權益，詳細將以案例說明，並提出113保護專線之實務建議。

參、專線服務之老人保護工作實務觀察

為協助有多元性問題/需求之受虐老

人時，社工員需多方連結各種相關福利資源，方能維護甚而促進案主權益。老人受虐問題通常牽涉多重且複雜的狀況導致，不僅需社工協助，更需相關老人保護網絡提供多樣性的服務，因此，老人保護網絡合作過程，分工及服務管道間能相互銜接暢通更顯重要。

此次透過舉出專線服務老人保護之實務案例，於相關保護網絡及福利網絡間之服務現況，希望呈現及反思所造成的影響為何。

一、因照顧需求之老人保護問題 線上無法即時銜接資源

案主（女，75歲）已獨居三十年，案子女則10幾年來未負起照顧案主責任，此段時間案主靠政府補助及案友救濟生活。去年底案主跌倒致無法行走，案友協助負起照顧案主責任，案主於上個月因身體狀況惡化，無法表達及行走且需洗腎，而再度住進醫院，案友嘗試聯繫案子，希冀其負起照顧責任，案子以自己患有糖尿病、經濟不佳為由拒絕照顧案主；案友後協助案主向村里幹事求助，然村里幹事對此表示無能為力，案友最後諮詢鄉公所社會課，然鄉公所社會課承辦人員告知此為家庭問題，建議案主尋求調解委員會協助，透過法律訴訟處理案子女遺棄一事，並且請案友致電113求助……

從上述案例可知，該老人保護問題主

要是因老人因身、心障礙，需要依賴他人照護，而缺乏照顧資源之問題，其亦為老人福利措施中，最受關注的問題。案例中老人之親友向專線求助前，已嘗試與縣市之老人福利業務單位求助，然卻未得到具體回應，因而使得其在網絡成員間來回求助。

由此亦可發現目前各縣市老人保護通報網絡中，照顧服務資源尚未整合，相關責任通報單位亦不甚清楚自身通報職責及通報管道，以致於老人在老人保護網絡間徘徊，照顧需求無法得到立即的回應。

113保護專線於處理老人保護案件，主要是處理遭受家暴之人身安全問題，然面臨老人因照顧需求而產生之受虐情形，僅能協助通報處理；若面臨有急迫性的老人照顧需求，113保護專線並無縣市24小時緊急案件處理窗口，亦無老人保護之單一通報通報窗口協助進行聯繫，僅能藉由現行地方家庭暴力緊急保護案件窗口提供協助，在需求與服務提供不一致之情況下，造成老人需求延宕之問題。

根據內政部老人福利科提供予113保護專線「縣市老人保護緊急案件處理聯繫窗口」資料來看，目前各縣市聯繫窗口並非皆為24小時值勤，甚至出現某些縣市因老人保護網絡的資源及人力不足，而以113保護專線為聯繫窗口之情況，使得113保護專線在線上若面臨上述實務情形，仍面臨無法即時提供來電者所需服務之窘

境。

二、地方福利資源整合情形，影響113保護專線服務

113保護專線目前為25縣市家庭暴力防治業務單位的通報窗口，於線上提供即時諮詢服務、通報家庭暴力保護性案件，若於線上有家庭暴力相關之緊急危機狀況，則會立即聯繫案發所在地之警政人員，或家防中心執勤社工員以提供緊急救援及緊急安置等服務。然而113保護專線接獲之老人保護案件中，不僅是老人人身安全需求，亦牽涉到老人生活照顧需求，目前各縣市提供老人保護服務及相關福利資源之主責單位各有不同，經整理如下所列：

- 1、由家防中心為老人遭受虐待、疏忽、遺棄之服務主責單位；而其保護問題衍生之照顧福利問題，則是連結老人福利業務單位進行相關福利之申請協助。
- 2、由老人福利業務單位主責所有老人保護及福利服務。
- 3、由家防中心負責老人遭受家人身心虐待之服務主責單位，老人福利業務單位則主責老人遭受機構虐待、疏忽及遺棄。

由上述分類可知，各縣市老人保護服務之主責單位不一致，老人保護服務也因此衍生待整合之問題，透過下個案例，可

略窺一二：

半年前案主（男，76歲）因身體狀況不佳，被案子送進安養中心，但於兩個月前，案子疑似因負債跑路，後續未支付案主安養費用，故一個月前案主被安養院人員趕出，此段時間案主雖住在其他年邁的案友家，但案友也無力照顧；案主也一直聯繫不到案子，案友也要求案主搬出現住所，因此案主至派出所求助，故警員協助致電中心，希冀中心請社會局提供安置照顧之服務，專線協助聯繫縣市家防中心值機社工員時，其告知專線社工員案主所需之安置服務為老人福利科業務，並非由家防中心進行安置服務……

以上案例呈現出地方責任通報單位對於老人照顧資源訊息不清楚之問題，亦顯示老人保護涉及多元、複雜的後續服務，若老人保護網絡間對彼此服務資訊不清楚，則可能造成老人需求與服務無法迅速銜接情形。

113保護專線於線上面臨不同縣市保護網絡分工的運作模式，在前端老人保護需求與後端福利服務皆複雜的情況下，增加了專線線上服務提供的困難，專線難以於線上掌握縣市老人福利資源情形，亦不清楚縣市老人福利資源轉介管道，僅能透過目前家庭暴力案件機制處理，卻因此使老人照顧問題無法即時獲得滿足。

上述案例亦顯現出，相關老人保護問題所需服務資源涉及跨縣市合作時，應如

何分工及銜接問題。面對不同縣市保護網絡分工不一之情形，若彼此亦不了解對口單位的分工及服務範圍時，服務資源之轉銜便會產生阻礙。

三、中央與地方老人保護相關主管機關間有待協調

目前我國對於老人保護相關法令散見於民法、刑法、老人福利法、家庭暴力防治法及性侵害防治法（于漱、余幸宜、李蘭，2002）、（蔡啓源，2005）。此情況反映在專線實務上，很容易出現何時該依據家庭暴力防治法，或是依據老人福利法來處理的混淆問題。

老人福利法明訂第五章保護措施，其中第四十一條規定：「老人因直系血親卑親屬或依契約對其有扶養義務之人有疏忽、虐待、遺棄等情事，致有生命、身體、健康或自由之危難，直轄市、縣（市）主管機關得依老人申請或職權予以適當短期保護及安置。老人如欲對之提出告訴或請求損害賠償時，主管機關應協助之。」相較於家庭暴力法，老人福利法中的保護服務內容是較模糊的，針對保護措施的服務內涵，老人福利法內文僅提及縣市主管機關得提供適當短期保護及安置，或是當老人欲提出告訴或請求損害賠償時之協助，實務上短期保護的內涵並未具體涵蓋所有老人保護之需求。

另由老人福利法第三章福利措施第

十六條至第十九條看出，老人福利法強調對老人照顧需求的因應措施，例如相關內文規定「老人照顧服務應依全人照顧、在地老化及多元連續服務原則規劃辦理。直轄市、縣(市)主管機關應依前項原則，並針對老人需求，提供居家式、社區式或機構式服務，並建構妥善照顧管理機制辦理之。並於第十七條、第十八條、第十九條分別依序針對失能之居家老人、社區式服務、機構式服務規定相關服務項目，包括：醫護復建服務、身體照顧、餐飲服務、電話問安服務、家務關懷訪視服務、緊急救援服務、輔具服務、心理諮商服務、日間照護及家庭托顧服務、住宅服務、教育休閒服務、法律服務及其他的居家社區機構式服務等；相較照顧服務措施而言，保護服務則無具體明文提出其實施措施為何，故在老人福利法中，老人保護措施是相對模糊的。

與老人福利法相比，家庭暴力防治法第八條則清楚明定縣市主管機關應辦理之事項，包括二十四小時電話專線、被害人之心理輔導、職業輔導、住宅輔導、緊急安置與法律扶助，並且給予被害人二十四小時緊急救援、協助診療、驗傷及取得證據、加害人之追蹤輔導之轉介、被害人與加害人身心治療之轉介、推廣各種教育、訓練與宣傳，以及其他與家庭暴力有關之措施。因此若為家庭成員對老人有虐待等傷害行為，老人福利法及家庭暴力防治法

雖皆明文表示提供保護措施，但是由於老人福利法中的模糊界定，使得非家庭暴力之老人虐待之保護措施產生模糊定義，而無人可協助的問題，對於緊急的非家暴範圍的老人保護問題，雖老人福利法第四十四條規定需建置老人保護體系，但於非上班時間，縣市的責任通報人該如何替老人銜接相關主責單位及資源，目前仍需加強建構此部分的老人保護網絡。

目前，老人福利之主管機關為內政部社會司老人福利科，與家庭暴力防治之主管機關內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會，針對老人保護法令及服務重疊之處，並無清楚的釐清相互分工與合作模式，也因此落實到地方單位時，25縣市老人保護網絡分工模式及運作機制也不一致；同時老人福利法規定之網絡成員，與家庭暴力防治法之網絡成員雖同屬保護網絡體系，但在無主管機關進行網絡間銜接，形成服務多頭馬車之情形。

肆、實務建議

自老人福利法、家庭暴力法頒布以來，政府努力朝建構完整老人保護服務網絡之目標前進，而113保護專線站在維護家庭成員安全、使其免於受虐恐懼的立場，亦期待後端服務輸送可能夠有所整合、分工清楚，俾使前端諮詢、通報窗口

可迅速滿足來電者需求、轉介適切資源，對老人保護服務網絡之期許，以下就微視面、中介面及鉅視面提出相關看法：

一、微視面

老人保護服務網絡單位應能夠協助求助者得到適切、正確的在地化資源，滿足求助者保護性需求，並縮短求助者與福利服務資源接軌的時間。

113保護專線站在家庭暴力通報專線的前端，須掌握各地在地化資源與服務網絡訊息，然目前各縣市老人保護服務網絡仍待縣市主管機關整合，而此整合後資源訊息的流通與轉介，亦尚待中央主管機關間相互協調、溝通與交流。

二、中介面

老人保護服務網絡涉及家庭暴力防治網絡及老人福利服務網絡，兩服務網絡間包括社政、衛政、警政、司法及民政部門，網絡成員重疊之處，尚須藉由網絡工作增進成員間彼此瞭解、認識，才可達到進一步合作、整合資源，暢通福利服務流程，並且強化老人保護資源網絡，建立一套完善的支援系統，加強橫向資源連結，考量現有資源的實用性及發展新的社會資源，期待從實務服務出發，與網絡成員間合作，建構完整的老人保護服務網絡，發揮老人保護工作的實務效益，進而達成保護老人生命安全的目標。

三、鉅視面

散落在不同法令間的老人保護法規內容須進一步檢視，落實在實務中的老人保護網絡的整合工作，亦有賴中央及地方主管機關的共同協調與合作。政府在推動老人保護網絡整合工作，應能夠檢視現有分散於各法律與老人保護有關之內容，從實務面出發，制定具體且貼近老人保護需求及實務現況之政策措施，落實在實務中，進而建構完整的老人保護網絡，並加強中央與地方間的橫向與直向的聯繫溝通，縮短政策與實務差距，才可使老人保護網絡發揮功效，實際保障老人權益、增進老人福利。

伍、結語

113保護專線身為保護防治網絡的一員，不僅與縣市一同面對老人保護與照顧福利議題，同時更面臨25縣市老人保護網絡分工及服務方式多元化的挑戰。為保障案主獲得適切、完整的服務，期許中央及地方網絡單位彼此對合作分工的模式有更多的共識與交流，以使老人保護網絡更趨整合，亦期待從現有多元的服務模式中，找到有效處理老人保護需求、提供老人更完整的保護性服務。

（此篇文章感謝113團隊成員：林曉文主任、宋孔葳督導的構思與貢獻。）

（本文作者現為世界展望會兒童少年暨婦女保護中心督導；世界展望會兒童少年暨婦女保護中心社工員）

參考文獻

- 胡婉雯、林曉文（2008）。一一三婦幼保護專線服務特性與功能角色。「家庭暴力防治法十週年回顧與展望-從各國經驗談台灣推動家庭暴力防治工作之過去、現在與未來」研討會論文集 民97 頁7-22。
- 鄧學仁、黃翠紋（2005）。老人保護現況及其改進措施之實證研究--以社工人員之意見為例。中央警察大學法學論集 10民94.03 頁277-320。
- 莊秀美、姜琴音（2000）。從老人虐待狀況探討老人保護工作：以臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心之老人受虐個案為例。社區發展季刊 91 民89.10 頁269-285。
- 楊孝滌（1998）。從老人受虐問題建構老人保護網絡。社區發展季刊 83 民87.09 頁125-135。
- 李瑞金（2000）。我國老人保護服務之評估。社區發展季刊，92，84-98。
- 李瑞金、林鑫柔（2008）。從當前全球老齡核心議題探討我國老人福利法。社區發展季刊 130 期

刊 123，民97.09，頁59-70。

邱月雲、陳素春（2006）。老人福利法規及老人福利政策發展趨勢。律師雜誌 326 民95.11 頁19-26。

蔡啓源（1999）。老人保護：工作模式及相關議題。社區發展季刊 87 民88.09 頁237-247。

蔡啓源（2005）。老人虐待與老人保護工作。社區發展季刊 108 民94.01 頁185-197。

丁雁琪（1998）。保護服務的窗口--二十四小時保護服務中心。福利社會 67 民87.08 頁22-25。

于漱、余幸宜、李蘭（2002）。老人受虐與暴力問題-法律政策面與實務面之探討。護理雜誌49卷6期 頁26-33。

陳曉茵（2001）。老人保護工作案主服務流程之再建構---以台中縣為例。東海大學社會工作所碩士論文。

內政部社會司（2009）。老人福利與政策。98年老人福利年報。