

民間與政府合作的兒童保護模式介紹

許釗涓

—高雄市兒童保護聯合會報成立二年來的回顧與展望—

一、前言：

臺灣地區近年來隨著工商業發展，社會快速變遷，不僅人與人之間的關係趨向競爭、疏離、淡薄，家庭間的夫妻、親子關係也有日益式微之趨勢，離婚率日增，破碎家庭隨之增加，而有關兒童之虐待、疏忽、遺棄事件亦時有所聞。依據家庭扶助中心統計，民國七十七年臺灣地區每月發生的兒童虐待事件有一一四件，兒童保護問題已逐漸成為社會關心的焦點，政府與民間兒童福利機構近年來亦開始積極推動兒童保護工作。

兒童保護在國內尚屬新與服務措施，大部份的觀念、知識與技巧均引自美國，而各地區推展的方式也不一，有的地區由政府主辦（如臺北市政府社會局），有的地區係政府委託民間機構辦理（如高雄縣政府），有的則是政府與民間同時辦理，或相互合作。高雄市在七十九年元月份首次由政府與民間機構合作發展出一套「兒童保護聯合會報」的模式，成立迄今已有二年多，其工作成果如何？如此多機構如何相互配合？運作上有何困難？是否仍持續運作？實值作一回顧與檢討，因此特選此一主題作介紹，希能對此合作模式未來之發展有所助益，

並供實務工作者參考。

二、成立緣起：

高雄市各兒童福利機構合作推展兒童保護工作之構想源於七十八年九月初，當時政府及民間兒童福利機構有感於兒童虐待、疏忽事件日益增多，開始重視且相繼投入推展兒童保護工作，惟各單位自行其事，各自接案、辦理訓練、推廣，每有工作重覆、人手不足，推動無力之感。有鑑於此，在高雄家庭扶助中心黃博治主任的居間協調下，各單位（包括高雄市政府社會局、兒童福利服務中心、省立高雄育幼院、高雄家庭扶助中心、臺灣世界展望會南區辦事處、財團法人佛教慈恩育幼基金會、財團法人廣德文教基金會等）決定整合，以整體規劃、分工合作之方式共同致力於兒童保護工作。

自七十八年九月起，所有參與發起單位之主管及社工人員每二週聚會一次，共同研商服務方案、組織架構、服務流程、分工、經費籌措、年度工作計畫等，其間並爲了組織及名稱而討論甚久，因此組織係屬臨時任務編組，無專任人員及正式組織，不同於一般民間團體可稱之爲「……基金會」、「……聯合會」、「……協會」等，最後終以腦力激

盪方式決定以「高雄市兒童保護聯合會報」（以下簡稱聯合會報）爲名，歷經三個月籌備後，於七十九年元月十六日正式成立。

三、聯合會報之服務方案

(一) 服務宗旨

1. 爲受虐待、被疏忽、遺棄兒童提供服務，維護並促進兒童身心健全發展。
2. 宣導兒童保護觀念及其重要性，以喚起全民兒童保護意識。

3. 綜合個人、公私立機構、學校及社區參與，保護所有兒童免受各種不同形式、程度之傷害，以保障兒童權益。
4. 提倡親職教育，健全親子關係，促進家庭和諧。

5. 推展兒童保護運動，敦促中央訂定有關兒童保護政策與法令。

(二) 依據

1. 中華民國憲法、民法、刑法。
 2. 兒童福利法及其施行細則。
 3. 聯合國兒童人權宣言。
- (三) 服務對象：

1. 未滿十二歲以下受虐待（身體、精神、性）被疏忽及遺棄之兒童。

2. 施虐者。

3. 社會福利、教育、衛生、警政等相關人員。

(四) 服務內容

1. 受害兒童心理輔導、醫療協助、法律協助。

2. 受害兒童家庭親職教育及各項輔導服務。

3. 受害兒童安置。

4. 兒童保護諮詢服務。

5. 社會教育：資料製作、收集、宣導、講座、

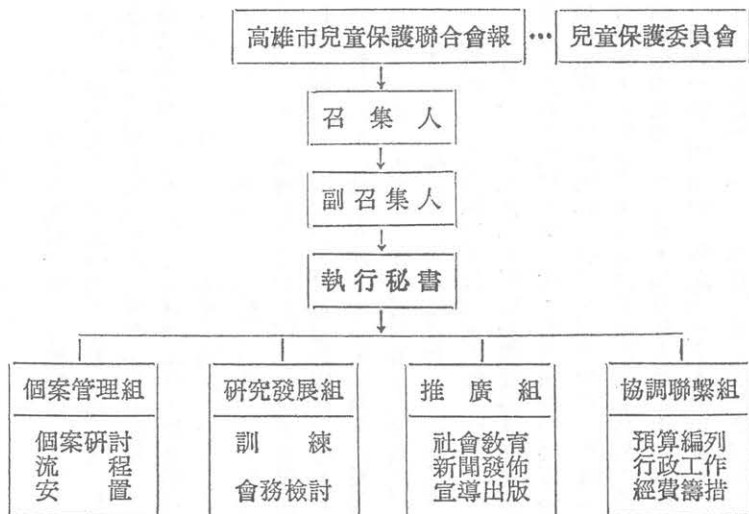
研習會。

6. 研究發展：訓練、統計分析、論著、出版。

(五) 組織

聯合會報由高雄市政府社會局、省立高雄育幼院、臺灣世界展望會南區辦事處、佛教慈恩育幼基金會、高雄家庭扶助中心、廣德文教基金會等有關單位組成，設置召集人一人，副召集人二人，執行秘書一人，由各參加單位互推之，任期一年，連選得連任，下設四組，包括個案處理組、研究發展組、推廣組、協調聯繫組，負責推展會務。另由聯合會報聘請相關學者專家七至十七人，組成高雄市兒童保護委員會（以下簡稱委員會），協助指導，諮詢及會務推展有關事宜。

聯合會報組織結構圖如下：



(六) 分工

1. 聯合會報之召集人由高雄市政府社會局蘇文璽局長兼任，副召集人由高雄家庭扶助中心黃博治主任兼任，執行秘書由社會局社工室許劍涓主任兼任。各單位分配的工作包括二部份：

(1) 負責一至三個行政區之個案輔導或轉介、照會等工作。

(2) 負責一個專案小組之工作（如個案管理組、研究發展組、推廣組、財務組），各組之組長分別由該負責單位之督導兼任，組員則由社工員兼任。各單位分工表如表一。

2. 聯合會報每二個月召開一次業務會議，由各單位主管、各組組長及相關人員參加，提報各單位之工作成果及有關困難及協調溝通事宜。

3. 聯合會報每個月召開一次個案研討會，輪流由各單位召集，研討該月份困難個案，如有緊急個案，需共同研討，也可召開緊急個案研討會，並視需要請相關兒童保護委員列席指導。

4. 目前計有兒童保護委員十七位，包括教育界（教育局科長、國小校長）、司法界（地方法院院長、主任檢察官、少年法庭庭長、律師）、警界（警察局少年隊隊長）、傳播界（記者公會理事長）、民意代表（立法委員）、學術界（心理系、社工系學者）、醫學界（精神科、新生兒科、小兒科醫師）等；每年召開一次委員會，主任委員由委員互選擔任之，任期一年，連選得連任。

(七) 個案處理流程如表二。

(八) 訓練

為提昇聯合會報工作人員之輔導智能，有計劃的實行下列在職訓練。

1. 個案研討會。

2. 考察相關之兒童保護措施。
3. 參加相關之專業會議。
4. 專題研習會。
此項訓練計劃以短期、中期、長期進修方式進行，地點包括國內及國外。

十、宣傳

1. 出版

- (1) 宣傳單張、海報、手冊、簡介。
- (2) 定期刊物、書籍、論著。
- (3) 輔導員訓練手冊資料。

2. 社會教育

- (1) 研討會、講座。
- (2) 兒童保護週、兒童保護日、兒童保護營。
- (3) 兒童保護徵文比賽、海報比賽。

(二) 經費來源

1. 申請內政部補助。
2. 聯合會報各組成單位編列預算。
3. 爭取民間社團、企業界贊助。
4. 舉辦籌募活動。

四、服務成果

(一) 個案服務統計與分析

聯合會報自七十九年元月十六日成立迄八十二年二月份止，計受理三一五件兒童保護個案，其中有一五二件已結案，尚有一六三件正在處理中。

聯合會報各單位已建立一套電腦處理系統，所有工作人員均接受過訓練，各單位必須將個案資料輸入電腦，每月初需將報表送至個案管理組彙整，

再由電腦進行統計分析。目前受理之個案統計結果，分別如下：

1. 受虐兒童特質：

受虐兒童，男童一八一人，女童一三四人，合計三一五人，以九至十二歲年齡居多，佔四一·九%，受虐情形以身體虐待居多，計一五二人，佔三〇·八%，其次為疏忽，有一四五人，佔二九·五%。

2. 受虐兒童家庭特質：

受虐兒童父母婚姻關係呈未婚、離婚、同居、喪偶、分居者計一七五人，達五五·六%，大部份來自破碎家庭、問題家庭、婚姻不和諧、感情不和睦或工作忙碌又缺乏親子溝通之家庭。家庭經濟狀況以普通居多，計一三五人，佔四二·八%。其它如清寒、貧困、小康及富裕者均有，並非完全來自經濟狀況不佳之家庭。

3. 施虐者特質：

大多數兒童施虐者是親生父母，計二九九人，高佔八五·七%；年齡以三六至四十歲者居多，佔三三·五%，職業大多為勞力生產人員，計一六六人；學歷以國中程度或國小程度居多，計二二三人，但專科以上亦二十四人，佔六八%，顯見高學歷父母仍會有虐待情形發生。

4. 舉發者來源：

本會報受理舉發事件，以親友及鄰居居多，佔一〇七人，佔三四%，其次為學校及親生母親。

5. 受虐原因分析：

(1) 環境因素：以母親婚姻失調居多，佔三〇·

五%，社會孤立及單親家庭次之，分佔一六·五%、一四·九%。

(2) 父母因素：以缺乏親職知識居多，佔三〇·

五%，性格粗暴佔一八·一%，對子女不實際期望佔一七·四%，童年有受虐經驗者僅佔十六人，佔二七%。由此可見大部份施虐之父母缺乏親職教育及適當之管教態度。

(3) 兒童因素：

以不被期望出生及行為偏差者居多，計一〇四人，佔三九·七%。

(二) 研究發展方面

1. 舉辦五次社工員在職訓練。
2. 出版兒保訓練專輯一千冊，內容包括七十九年度的訓練資料及翻譯國外最新的兒童保護資料。

(三) 推廣服務方面

1. 印製海報一、〇〇〇份，簡介三〇、〇〇〇份，宣傳墊板一二、〇〇〇份，貼紙四五、〇〇〇份，年曆卡六〇、〇〇〇份。

2. 編印兒童保護專輯——不見笑臉的小孩，計一二、〇〇〇冊。

3. 舉辦兒童保護聯合會報分區座談會五場（次），計八〇〇人參加。

4. 舉辦兒童保護專題演講乙場計四〇〇人參加。

5. 至社區及學校巡迴宣導，計五十場次，約一〇、〇〇〇人參加。

6. 舉辦兒童保護書法比賽、繪畫比賽、小紅帽說故事及劇坊表演等活動，約五、〇〇〇人參加。

7. 編印兒童安全手冊一三、〇〇〇份。

8. 製作小紅帽戲劇錄影帶一七五份。

9. 辦理不幸兒童生活輔導營。

五、現況檢討

回顧聯合會報成立二年來，在各參與單位同仁相互合作，彼此監督下，很順利地依計畫進行，發揮預期功能，獲得社會各界一致好評，也為此類合作模式奠下良好基礎，在內政部的推薦下，臺灣地區各縣市也陸續成立類似之組織，推動兒童保護及青少年保護工作，惟深入探討各組在平日運作上仍有一些困難或不足之處，藉此提出檢討、切磋，以作為日後改進之參考。

1. 個案處理方面：

在聯合會報大力宣傳下，兒保問題日受重視，個案量也日趨增加，第一年成立時僅一二一件，平均每月十件，第二年一九四件，平均每月十六件，但此類個案普遍複雜度高，工作人員需耗費相當多時間做緊急處置，安排庇護或與施虐父母親友（尤其是非合作者）協調，每一個案處理費時，加上社會各界兒保觀念尚未普遍，法律又無強制性，社工人員公權力不足，庇護設施不足，在處理過程無論是親友的溝通協調，警方的配合程度，均有賴社工人員費力溝通，因此執行社工人員承受相當大的壓力與控制，而各單位也普遍面臨人手不足之困境，目前為止仍有一六三件個案尚在輔導或處理中。亟須在人員編組及工作方式再尋求突破。

2. 研究發展方面：

研究發展組方面雖已辦理多次職前訓練及在職訓練，並編印訓練手冊，但因兒保工作個案類型複雜，困難度較高，工作人員普遍有專業知識及經驗、技巧不足之感，未來仍有待再加強訓練，且為配合兒保工作未來之需要，新進人員之培訓亦極重要，訓練課程可分級、分階段進行；此外，可研究編印兒保工作手冊，將有關之個案類型處理方式及相關之程序、技巧、工作守則、社會資源等，例如：如何辦理棄嬰領養、戶口登記、健康檢查……等編印成冊，以供工作人員參閱。

3. 推廣服務方面：

推廣組過去二年來大量印製文宣資料，且積極辦理分區座談、巡迴宣導活動，與本市各相關領域如：幼稚園、托兒所保育人員、學校老師、警察、護士、福利機構工作人員，學生、家長等已建立相當共識，平日與新聞媒體記者保持密切聯繫，經常發佈相關訊息及案例，並爭取與廠商合作刊登公益廣告，成效相當良好，唯如何將兒保觀念普遍帶入家庭，仍有待電視媒體發揮功能，目前限於經費未能製作電視廣告，希能再爭取社會資源或內政部補助，擴大宣導層面。

4. 團隊合作方面：

聯合會報成立二年來，工作人員間已培養良好默契，互相支持與協助，此點與會報成立時，大家共同參與組織，擬定服務計畫，發展共識有關。其間亦有參與人員離職，新進人員遞補之情形，難免產生溝通協調或配合上之問題，但在大團體氣氛融洽，工作理念一致及各單位主管充份支持下，頗能

順利推動。不過隨著個案量日增，工作人員累積處理案件日多，普遍有人手不足之感，未來配合兒童福利法之修訂，兒童保護責任報告制度之實施，亟需再增加人力。

六、未來展望

展望社會發展情形，兒童保護工作日趨重要，聯合會報的組織功能及合作模式頗能符合當前社會之需要。未來各組工作除繼續充實改進外，建議朝下列方向努力。

1. 增設緊急庇護措施：

聯合會報現有之緊急庇護設施不足，工作人員每有無處安置之困擾，可再爭取其他育幼機構加入會報組織協助安置較正常之兒童，至於有偏差行為無機構或寄養家庭可安置之兒童，則需由政府設置緊急庇護機構。

2. 加強與學校輔導體系配合：

據統計，大部份受虐兒童為國小階段，但學校並非主要的舉發來源。如何加強學校老師之兒保觀念，對破碎家庭之兒童付與更多之關心與警覺性，或能防止虐待事件發生，建議與教育局配合，在教師研習課程內加入兒保課程，或以專題研討方式調派學校老師參與研習，增進其處理技巧。

3. 加強工作人員之保障：

兒保工作人員為第一線的工作者，大多為女性，尤其處理緊急保護個案常遭受害者之抗拒或恐嚇，為保障工作人員之安全，建議為其投保意外保險，配置輔助設施，如：行動電話、專屬公務車、迷

你錄音機，必要時，請警察人員陪同調查。

4. 建立兒童保護服務處置規則：

美國之兒童保護服務行之多年，已有完整制度，其服務方案分為：(1)安置前預防服務 (Preplacement Preventive)；包括緊急處置方案 (Emergency Response Program)、家庭維護方案 (Family Maintenance Program)。

(2)家庭重整方案 (Family Reunification Program)。(3)永久處置方案 (Permanent Placement Program)。(4)工作人員在處理個案時有詳細的個案管理規定以遵循，國內兒保工作尚在起步階段，尚未建立明確之服務規則，難免因工作人員的個人認定而衍生服務品質問題，未來宜擬定一套適合國情的服務規則，使工作制度化。

5. 對高危險群的父母加強提供服務：

依受虐原因分析，大部份施虐者係父親，國中、小程度之勞力生產者，缺乏親職知識及對子女不實際期望所致。如何針對此類人口群提供系統性的服務為努力的重點。可依對象之不同提供不同的服務：

(1)針對父親：多設計可促進父親與子女的關係，增進父親對子女的瞭解及對父職角色的認同的活動，如經常舉辦親子活動；有關養育子女的座談會、演講、生活營或成長團體、團體治療等活動。

(2)針對國、中小教育程度之父母：提供教育子女、正確管教子女的訊息，鼓勵其多參加機構的活動，提供機構的出版品、簡訊、手冊等資料，並建立家庭支持服務網絡，如電話諮詢專線、家庭服務

機構等，當父母面臨壓力時，可隨時得到支持。

(3)加強勞工福利機構聯繫：利用勞工機構宣導兒童保護觀念，使勞工知道教養子女有困難時如何求助，並與勞工機構之社工、輔導員聯繫，建立轉介系統，適時轉介有虐待之虞的勞工。

參考書目

1. 黃千佑。(一九九一)。虐待兒童的父母之社會心理探討。東海大學社會工作研究所碩士論文，臺中市。

(附表一)

各單位分工表

單位名稱	負責專案	支援人數	個案責任區	兒保專線電話
省立高雄育幼院	緊急庇護	兼一	左營、楠梓區	五八三九五九五
高雄市政府社會局 第三科	協調聯繫	兼一	鹽埕、鼓山、前鎮區	三三三一九〇〇
社工室	推廣組	兼一	鹽埕、鼓山、前鎮區	三三三一九〇〇
兒童福利服務中心	推廣組	專二	三民區	三八六〇八四七
高雄家庭扶助中心	個案管理組	專二	新興、前金、苓雅區	一二四一〇八五
臺灣世界展望會南區辦事處	研究發展組	兼一	小港、旗津區	二七二六四六六
佛教慈恩育幼基金會	財務組	兼一	轉介、照會服務	二三一一一八〇
廣德文教基金會		兼一	轉介、照會服務	三三四八八四二
合計		專七 兼六		

2. 黃素珍。(一九九一)。父母童年受虐經驗與兒童虐待之研究。東海大學社會工作研究所碩士論文，臺中市。

3. 高雄市政府社會局。(民七十九)。高雄市兒童保護聯合會報成立大會手冊，高雄市。

4. 高雄市政府社會局。(民七十九)。高雄市兒童保護聯合會報七十九年工作成果報告，高雄市。

(本文作者：許劍涓現任高雄市政府社會局社工室主任)

(附表二)

兒童保護個案處理流程圖

