

# 兒童保護服務

馮

燕

在一般的印象裏，認為所謂虐待兒童就是打罵兒童，父母管教子女天經地義，外人實在不宜也不便去管這種家務事。但是當報端愈來愈多披載了類似「親生母親盛怒，打死四歲幼童」（聯合報，七〇、七、九），「不滿幼兒擅自取用糖果，狠心父親拔牙示懲」（中國時報，七三、六、六），「親父指使行乞，小兄弟晝伏夜出」（中國時報，七四、一、五），「竟把男童當小犬，八歲低能兒下身赤裸，頸被鎖住」（中國時報，七五、五、二七），「父母鬻娼，藥劑摧花」（聯合報，七六、三、二二），「夫妻爭吵，殃及子侄斃命」（中國時報，七六、一一、二七）等觸目心驚的消息，社會大眾才意識到竟有這種事情發生。事實上，兒童遭受近親虐待、忽視或剝削的情形並非真正的新聞，只是一直被隱藏在家醜不可外揚，和父母對子女有絕對擁有權的傳統觀念下，無人問津。近年來因這種案件的傷害程度和盛行率逐漸嚴重，才受到大眾傳播媒體和一些社會關懷取向期刊的報導而浮顯出來。

我國目前尚未出現可靠的有關統計數字，到底在社會中有多少家庭不能發揮正常的養育功能，有多少父母在有意或無意地傷害兒童，有多少兒童自願

或被迫地受到身心戕害都不得而知，但由接二連三的雞姦求援而破獲人口販賣罪，兒科醫師學會的報導，日漸增多的失蹤兒童人口，和街頭稚齡小販，在在都使我們深刻地體認到不幸受害兒童無辜與無助，以及建立保護兒童服務體系的殷切需要。

## 兒童保護服務的特質

根據一九五九年「全美兒童福利聯盟」（CWLA）與前「兒童局」（Children's Bureau）的研究報告界定，兒童保護服務是當父母沒有能力改善有危兒童福祉的狀況，且不尋求幫助時，由社會責成專業機構主動提供的服務。其宗旨在保障兒童生長環境中的安全與安好，中止任何有害兒童身心發展的不良待遇，控制或緩和各種危險，預防進一步的虐待或剝削，並盡力復原適當的家庭照顧功能，或尋求家庭以外的適當照顧。基於此宗旨，使得兒童保護服務具有幾種其他兒童福利服務所沒有的特色：

1. 因為保護服務要主動地介入家庭，干預到家庭的生活和隱私，所以需要有社會的委派責任。換句話說，為了確實地保護兒童，工作人員需要有法定

權利使能進入一個家或其他育兒機構，調查兒童待遇實況，甚將可能要違背父母意願，立即把明顯受害的兒童帶出家庭另覓安置。另一方面，社會工作人員每在採取行動前，必須要有足夠的理由使其專業權威，其中牽涉到觀察、蒐證以及做客觀判斷的過程，因此對社工員素質與能力的要求較高。

2. 雖然憲法明文保障，大眾亦公認兒童享有和成年人一樣的生存發展、自由安全、被尊重的權利，但當其家庭無法盡到維護之責時，不幸受害的兒童本身鮮有可能伸張其權益。因此提供兒童保護的機構責任重大，必須要能及時反應情況採取行動以避免讓兒童受到更多的危害；而且這種「強迫性服務」的提供，必須持續到兒童的生活安全與正常照顧需要及權益得到滿足才告終止。

3. 因為保護服務的特殊性及時效要求，每個社區中都應有得到核准以提供兒童保護服務的機構，最好有特定的機構掌理，以免落得人人有責卻無人負責。提供兒童保護服務的涵意，相當於提供教育機會，所以雖然私立機構的推動及服務非常重要（事實上，在美、日等國都是由民間私立機構率先推

展兒童保護服務，然後再由政府漸次接辦的），無論從授權或資源分配，或促成立法而言，政府有關機構終究還是得負起統籌推動之責的。

4. 兒童保護服務所採的行動，不可避免地會帶有標幟的負面作用，提供服務者及其機構必得要非常謹慎地運用其專業權威，維持公正而又有效的均衡，以對依賴其伸張權益的不幸兒童負責，對養護親生子女的權利被質疑的父母負責，更要對付託保護兒童重任的社會負責。

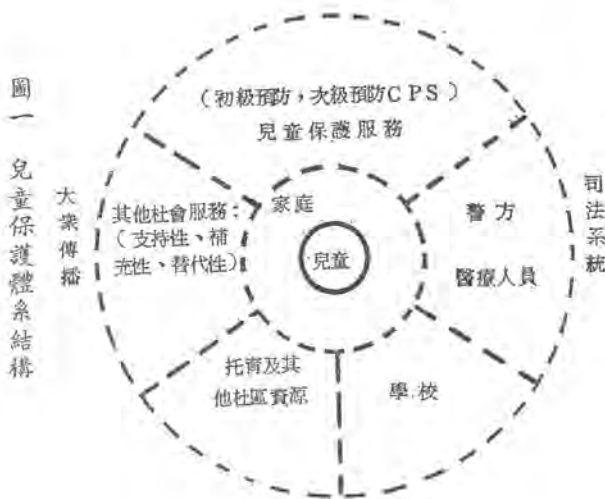
在保護兒童安全，保障兒童適當生長環境的前提下，從事兒童保護服務者必然要有共同信守的哲理基礎和價值理念，來支持並指引服務的工作（註1）：

1. 社會工作員所面對的狀況，主要是屬於社會問題而非純粹的法律問題，所以應盡量運用處理社會問題的態度和技術，視提出控訴進入司法程序為一種迫使案家改善環境和行為的王牌，非必要不輕易動用。
2. 僅僅懲法未盡責的父母，對解決真正問題的幫助不大；而且施虐者本身，亦可能是某些社會問題或不利狀況下的受害者。
3. 有效的服務，植基於與案家建立一種不帶懲罰或批判態度的關係，並提供幫助。
4. 如果得到有效的幫助，大多數的父母都會改善其不良行為。
5. 當兒童的安全沒有問題時，親生家庭還是最適合兒童生長的地方。
6. 在處理個案的過程中，整個家庭都應該參與

，家族成員更是當先開發的輔助資源。

## 兒童保護體系

兒童保護工作面對的是一種沈痾而複雜的社會問題，不是僅憑某個專業就能達成任務的。它需要一個有效的反應體系，從各個不同的角度和立場來分析問題，提供服務以解決問題（註2）。這個反應體系的充分合作與支持方能達到保護兒童的目的，體系中各個元素有其角色功能，亦各有其困難與限制。圖一將這個反應體系中的元素，用區位關係圖表達出來。



圖一 兒童保護體系結構

## 兒童保護服務（Child Protective Services, 簡稱 CPS）

這是指由專業社會工作員針對受害兒童及其家庭所提供的直接服務。其主要職責在於預防、干預並治療兒童受害的情形。兒童保護服務社工員（以下簡稱CPS社工員）的角色，可能是一位直接服務提供者，可能是一位資源經理，也可能是一位服務購買者。CPS社工員的權責包括：確認並記錄兒童受害狀況，接案並對案情調查蒐證，為嚴重受害個案做評估及服務規劃，提供治療服務和轉介，結案並追蹤輔導，以及協調並執行每個案件的法定程序，因而需有法令支持的專業權威。通常CPS社工員基於其社會工作的哲理，工作重點在取得案家的合作，改善不幸受害兒童的生長環境，以避免對簿公堂或引起警力的介入。其服務內容將在下文中原加以詳述。

### 警方

警方人員在發生危及兒童安全的狀況時，有法定職責加以干預和保護。警員隨時待命，是兒童保護服務的重要資源，他們不但為民眾所熟悉，聯絡方便，同時也在有暴力發生，或作初訪時，保護CPS社工員或其他有關工作人員的安全。警方在接獲報案時，可把一般的受害案件轉介給社工員，但若有兒童死亡事件發生，警員必須作謀殺案處理，並立即判斷家庭中其他兒童的安全狀況，加以干預。因為警員所接觸的幾乎全是和暴力與性虐待有關

的嚴重案件，而且往往沒有機會知道結案時改善的結果，以致他們對兒童受害事件的判斷和處置的看法，多少會受到影響而趨向強硬立場。

## 醫療服務

醫療人員尤其是婦科、小兒科醫師、護士、急診室人員和心理衛生人員，最有可能接觸到受害兒童，並能及時診斷受傷狀況，給予治療。在美國大部分的州都有立法規定醫療人員有責任向 CPS 單位報告疑案，並開立診斷書。診斷書的重點在說明如何造成傷害，而不是推測肇事者，它將是日後 CPS 社工處理案件所需的重要證據。

面對疑似虐待或忽視兒童案件時，醫療人員雖都有心盡到保護兒童之責，卻也遭遇一些困難，譬如：判斷兒童致傷因素本身即很困難；檢舉肇事疑犯和醫療倫理守則中的尊重隱私權和保密原則有衝突；檢舉報告可能會導致一連串的法庭作證，使其損失時間甚或其他求診者的信任……等，因而不免遲疑是否要合作。但醫療人員的耐心和及早對肇事疑犯提出規勸或轉介，實為最有效的預防再犯措施之一。事實上，很多兒童保護組織和宣傳及社教工作，都相當倚重醫療人員的熱心參與。

## 學校

在美國現在的兒童保護體系中，學校是主要的檢舉報告來源。學校教的老師、保健人員長期與兒童相處，比較瞭解兒童，也容易察覺兒童的異樣，同時也較有機會得到兒童家庭狀況的第一手資料。

校方人員在這個保護體系中扮演非常重要的多重角色：他們能够參與制定並執行保護兒童的宣導活動，推廣親職教育以收預防之效；他們有機會發現兒童受害狀況，並及早處理；他們能協助 CPS 社工的處遇服務，更可以在結案後繼續注意兒童的發展。

根據研究資料顯示，雖然學校方面提出的檢舉約為其他檢舉報告的兩倍，但仍只佔老師們視為可疑案件的一三%。尤其在比較保守的小社區裏，學校也不鼓勵教職員提出報告。有些教員表示這項額外工作負擔沉重，令原本工作已很繁重的他們心有余而力不足，有時也會因為有些個案無法獲得圓滿的解決而感到無力。因此，除了法定學校人員必得檢舉疑案外，尚需提供訓練，使他們能更正確有效地辨識並處理需要特別保護的兒童，此外，校方應鼓勵教職員積極與其他專業人員合作，將此項工作制度化並給予精神支援，使得兒童保護體系中這一個「兒童心理父母」的支柱得以充分發揮功能。

## 托育及其他社區資源

這裏主要是指公私私立的托兒所、幼稚園、保母家庭和其他的托育中心等機構，其照護對象正是最容易受到傷害，而且最不會保護自己的學齡前幼兒。兒童受到虐待或被父母忽視疏護後，除了明顯的傷痕或不明原因的缺席外，其學習狀況、社會行為和人際關係都會有所影響，托育人員在工作場很容易辨識出異樣，是以應和學校老師一樣，設法即刻與家長溝通進行預防工作，或報告案件給有關機構。

。從另一個角度來看，因為保母、托育人員的素質良莠不齊，有些機構的設備和人員過度缺乏，以致這些托育人員本身亦會造成對幼兒的傷害。所以除了規定托育人員有責任報告傷害兒童疑案，並應有完整的制度標準，核發托育執照，並定期監督托育設施和人員的素質。

另一種社區資源是鄰居和親友。因為地緣的關係，鄰里之間多少有所接觸；除了報告疑案之外，協助 CPS 社工進行調查蒐證，或在平時互相關懷支持，都可盡到鄰里間保護兒童的社會責任。

還有一種重要的社會資源，是相關的自助團體。無論是正式的或非正式的，支持性的或治療性的，有特定對象或無特定對象的自助團體，旨在運用團體過程，使成員彼此分擔痛苦，互相支持鼓勵、分享經驗，進而學習到處理自己困難，並由幫助他人中得到自我肯定。因此焦慮父母或有虐待記錄者的自助團體可兼有預防及治療之效，直接或間接地保護兒童。

## 其他社會服務

和兒童保護體系息息相關的社會服務，包括有支持性服務，如：親職教育，各種諮詢輔導服務，危機求助電話專線；補充性服務，如：家庭補助金、失業津貼，家務服務，殘障服務，各別以增加個人或家庭能力，以提供適當的兒童照護為目的。其他尚有替代性服務，如：寄養家庭，中途之家等提供直接的庇護。

事實上，兒童保護服務是否能發揮功能，真正做到持久地保障兒童生活及安全，除了要有明確的法令授權提供直接的CPS之外，是否有足夠的其他社會服務配合，銜接CPS社工的服務，更是決定性的因素。

## 司法系統

司法系統是兒童保護服務的最後一道防線，和兒童沒有直接的區位關係，但在保護效果上卻是最有力最直接的。

法庭擁有做最後裁決父母應採的補救行動，子女去向以及其他涉案單位之權利義務的權力。案件進入法庭必須經過一定的司法程序，一般人（包括社工員）對這特定程序並不熟悉，因此必得透過律師或公設辯護人在法庭上進行溝通。

法庭的判決當然是以維護兒童權益為中心，但在審理這類案件時，牽涉到法官個人的價值觀，法庭舉證的特別要求，法律用語的斟酌，以及案件本身的複雜性和標識性，使得審判過程中困難重重。在美國現已有專門處理兒童保護案件的法學院出現，並在全國巡迴性地提供法官的繼續教育課程。同時，亦有幾個州特別一些義工人員，代表法庭和其他涉案人員協調交涉。

律師的專業立場和社工員的專業立場時有衝突的狀況發生。站在保護當事人的立場，律師雖和保護體系中其他部分的人員看法不同，但也可扮演一個均衡保護服務進行方向的監督角色。另一方面，愈來愈多的CPS機構本身，亦增加編制，聘用律師

以作為長期性的法律顧問。

如圖一所示，大眾傳播媒體，亦可在大社會中發揮其揭發、呼籲、宣導，甚而做初級的調查等功能，因而可間接盡到保護兒童的社會責任。

## 兒童保護服務內容

美國境內五十州現行的兒童保護服務，都是根據前兒童局於一九六三年所訂定的服務規模而立法實施的，這一套執行標準迄今仍被奉為圭臬（註三），包括：

1. 清楚界定虐待、忽視兒童的判斷標準，並應含有身體傷害、心理傷害、性侵犯虐待、剝奪重病嬰童之醫護機會、忽略及惡意的待遇。
2. 檢舉疑似虐待或忽視兒童案件的報告系統
- 電話專線及記錄檔案。
3. 檢舉人無任何責任。
4. 及時展開調查的固定程序。
5. 明白有效的處遇技術。
6. 記錄資料保密。
7. 專業間和機構間有合作管道。
8. 自助團體的調適方法視為優先選擇。
9. 有關兒童虐待和忽視的民眾教育。

只有具備符合以上這些標準的法規，州政府才能向聯邦政府申請撥款，以提供免費的兒童保護服務。

這個服務輸送架構，大致可以看成兩個主要部分：預防工作、及CPS個案工作。

預防性兒童保護服務具有兩個層次：初級預防和次級預防。初級預防工作的意義在阻遏新案件的發生，次級預防在幫助不幸受害兒童及肇害者，使傷害狀況不會繼續發生（註四）。

初級預防工作的範圍很廣，最基礎的莫過於從教育方面著手，如：在高中學校教育中設計基本的親職教育課程，並加入對虐待兒童或忽視兒童等不當行為的分析；徹底推行家庭計劃，並提供新婚夫婦接受育兒知識的機會。再者是做社會宣導的工作，如：利用傳播媒體呼籲社會大眾重視兒童的基本權益，並藉著宣傳保護兒童電話專線號碼，CPS機構內容和地址等手段，提醒大家保護兒童的方式。此外，社會工作的辨識高危險對象，以提供預防服務的方法更收直接功效。在累積了一些服務經驗之後，當可運用社會工作研究的方法，分析出具有虐待或忽視兒童傾向的父母特質，辨識出容易遭遇不幸的兒童特性，以及歸納出容易造成傷害兒童事件的環境因素，進而針對有潛伏危機的對象提供支持性或補充性服務。

次級預防的工作，也就相當於CPS的處遇工作，將在下節作詳細說明。

CPS 個案工作的內容，可以分成四類，也是四個處理階段：疑案報告，調查，處遇和結案。

### 疑案報告

理論上，每個人都有義務為保護兒童而檢舉報告傷害兒童的事件。特別是某些較有機會接觸不幸受害兒童的專業人員，如上文所述保護體系中的醫



療人員、心衛人員、學校老師、托育人員及警員更應負起第一線的保護責任。檢舉人的身份絕對保密，並可免作證之責。為了有效反應報案，各區域都要有廣為宣傳的專線電話或信箱，全天候接受報案，並且有全國連線的中央檔案，將證實的案件輸入電腦資料庫以備查。

## 調查

接到報案後最慢四八小時內要有CPS社工員前往現場，進行初步調查，若是屬於危急狀況，則立即反應。通常第一次調查是到府親訪，和案家父母說明檢舉內容，並探視受害兒童以及家中其他兒童的安全，還要觀察案家居住環境是否合宜，親子間行為有否異常。遇到性虐待的特殊案例，則往往首先在家庭以外的地方（如學校）和疑受害童會談。進行調查時，社工員可以要求送兒童去做醫療檢查。整個調查的目的，在回答兩個重要的問題：(1)是不是真的有傷害兒童的狀況——亦即該案是否成立？(2)兒童的生活是不是有危險？

## 處遇

在疑案被確定後，CPS社工員立刻要會合有關人士（如：父母、學校、醫生，或包括兒童本人）一起商討個案的處遇目標和處遇計劃。然後按計劃運用各種社會服務資源推展工作，並且定期檢查工作進度，進行評估。處遇計劃的內容，視個別案情需要而定，大致上可以分為幾個主要部分：處遇的目標，對受害兒童的服務，對父母的服務，對整個

家庭的服務，各涉入機構的協調，和服務進行、評估的時間表。

CPS的服務計劃，又被稱為永久性計劃（permanency planning）。可以看出CPS強調對兒童的永久性安置。因為被CPS社工員開案的情況，很可能是暫時將兒童移出家庭，所以使家庭狀況改善，以迎返兒童是最優先考慮的永久性計劃目標。在不得已的狀況下，也有可能把目標放在近親扶養，尋找長期寄養家庭，領養家庭，甚或機構扶養。

對兒童的服務首要是保障其身體的安全和生活上的安定，至於兒童的心理輔導更是長期性的重要工作，通常需要和學校輔導合作，或轉介給其他專門服務機構。對於受害程度比較嚴重的兒童，如因長期忽視而發育不正常者，缺乏文化刺激以致智障者，長期禁錮或施暴而致社會功能喪失者、難妓等，更需要有更多的社會資源配合，展開週全的長期復健計劃。

對父母的服務，旨在終止其傷害行為，使其恢復健全的親職能力。所以針對需要，提供下列各種幫助：心理諮商、育兒知識、兒童發展及行為問題的認識、自我認識的方法、加強情緒控制的能力、婚姻諮商、人際關係改進、溝通技術、支持性團體和求職技能等。因為面對的大半都是非自願接受服務的案主，社工員在提供服務時常會遭到不合作的挫折，因此這部分服務的輸送往往需要法庭命令的配合，方法上也比較多採聯合會談，危機調適及行為修正派的理論與技術。此外，團體治療或自助團

體亦被證實是收效顯著的方法。

對整個家庭的服務，是在改善生活環境和減低家中其他兒童的傷害。尋找經濟補助或家務服務，可以直接有助兒童的生活；不幸受害兒童的手足在同一環境中生長，多少亦會受到傷害行為，或整個處遇過程的影響，所以提供諮商，解答問題，以緩和他們的疑慮，疏導可能的罪惡及羞恥情緒，修正他們對成人或對社會的曲解，也是CPS社工員的工作之一。

其他服務資源的運用，針對案主需要發掘新的社會資源等工作，在這處遇過程中和一般的社會個案工作相同，惟因這類案件的標幟特性，在聯絡其他社會資源時，資料的保密性非常重要。

## 結案

基於兒童保護案件的本質，CPS處遇具有危機調適、短期服務的特性。理想的結案日期是開案後三到十二個月。結案的狀況有三種：最佳狀況是親生家庭獲得改善，兒童可以安全地在家中生活，不會再有危險。另一種狀況是親生家庭無法做任何改進，法庭也判決父母不適合養育該兒童，所以CPS單位結案，轉介至寄養服務單位或領養服務單位開案。第三種情形，是親生家庭既沒有改善狀況，又拒絕與CPS單位合作尋求幫助，但是也沒有足夠的證據移送法庭強制輔導，CPS在竭盡企圖後只有無奈地結案。

## 我國現況檢討

我國於民國六十二年二月八日即公布實施兒童福利法，明訂保護兒童內容及罰則，然而迄今十五年來，該法並未發揮保護兒童的功能。徒法不足以自行，我國的兒童福利政策本身就有幾項重大缺失（註五）：沒有固定可靠的經費來源，以致有關服務無從開展；缺乏統一的兒童福利行政體系，亦無設置專門辦理兒童福利的執行單位，遑論專職兒童保護之機構；兒童福利法雖定有罰責，但刑量過輕，不具阻嚇作用，因此實無保護兒童效用。

就實務方面而言，目前除全國有三百六十個寄養個案以外，尚未有其他具體的保護服務（註六）。事實上，兒童福利的保護服務，仍停留在貧苦、失依兒童的保護，並沒有推展對被虐待、被忽視或被剝削兒童的保護。唯一的一次例外，是不久前因大眾輿情的壓力而依據兒童福利法，對電視公司僱用兒童做妨礙其健康之表演，處以罰鍰五千元。再進一步檢討，我國目前甚至對受害兒童的統計資料，或相關研究都很缺乏。

## 結語

研究顯示，罪犯或有反社會行為傾向的人，絕

大多數都是有不良的童年經驗。在整個社會福利體系中，兒童福利本身即具有預防的特質；若是每一位兒童都能在適當健全的環境中成長，日後必能發揮正常社會功能，減少許多造成社會不安的潛伏危機。比起司法矯治體系的費用成本及無形的社會成本，兒童福利服務實在是一個國家最值得的投資。保護

另一方面，在現代社會結構變遷的衝擊中，個人的自我調適功能和家庭的功能，都受到很大的影響；父母和家庭不再是唯一的兒童保護者，實在是時代的發展趨勢。因此兒童福利的重心，也宜因應此趨勢，而轉移到提供保護兒童基本生存權益的服務，著重於照顧在社會經濟發展中獨享惡果的不幸兒童。

我國兒童福利工作淵源甚早，可以直溯周禮（註七），而且早期工作都是以救濟保護為主，至今卻連最基本的「不幸兒童統計資料都沒有建立，沒有完善的保護立法，更沒有具體的服務輸送體系。儘早依實際需要強化兒童福利政策，修改兒童福利法；或由政府設專責機構，或由政府委託督導民間兒童福利機構，建構兒童保護體系，提供預防性及保護性服務，實是刻不容緩的當務之急了。

（本文作者臺大社會系講師）

## 附註

註一：Costin, Lela, & Rapp, Charles. *Child Welfare Policies and Practice*. (1984). New York: McGraw Hill Book Company. PP. 186-187.

註二：Mayhall, Pamela D., & Norgard, Katherine E. *Child Abuse and Neglect-Sharing Responsibility*. (1983). New York: John Wiley & Sons. PP. 211-234.

註三：Faller, Katherine C. "Protective Services For Children" in *Encyclopedia of Social Work*. 18th Edition. Vol. 2 (1987). Maryland: NASW. P. 387.

註四：Justice, Blair, & Justice, Rita. *The Abusing Family*. (1976). New York: Human Sciences Press. PP. 183-279.

註五：趙文藝，我國兒童福利政策之檢討與展望。研考月刊，第三〇期，民國七十六年十二月，頁六。

註六：沙依仁，我國兒童福利服務的演進及展望，研考月刊，第一三〇期，民國七十六年十二月，頁一七一—一九。

註七：丁碧雲，兒童福利通論，正中書局，民國六十四年，頁二六三—二八二。