

表格化下的脆弱家庭

——淺談脆弱性

楊逸宏

壹、前言

行政院於2018年2月26日正式公布「強化社會安全網計畫」，其計畫包含四大整合策略，分別為：「策略一、布建社會福利中心整合社會救助與福利服務；策略二、整合保護性服務與高風險服務；策略三、整合加害人合併精神疾病與自殺防制服務；策略四、整合跨部分服務體系」。而在服務介入焦點上，要將原本以個人為中心的服務模式，轉為以家庭為中心，並建構「以家庭為中心、社區為基礎的服務模式」。另計畫也將服務對象分為三類：一般家庭、脆弱家庭、危機家庭。其中「脆弱家庭」一詞，在過往的社會政策或相關社會福利方案、計畫等，從未出現過該名稱，以致於大部分實務工作者對該名稱感到困惑與陌生！何謂脆弱家庭？脆弱家庭是什麼樣的狀況？脆弱家庭是指家庭本身還是家庭成員本身？脆弱家庭

的定義是什麼？我要怎麼跟網絡單位解釋脆弱家庭？我該怎麼服務脆弱家庭等等？……實務工作者帶著許多問題與問號看著「脆弱家庭」。

先不論何謂脆弱家庭，強化社會安全網計畫係透過建立社工體系與預防、提早介入等服務，減少社會問題的發生。然施行迄今，已將進入第二期的社安網計畫，在實務現場中，卻有著截然不同的景象。在「脆弱家庭」這項新業務中，社工督導扮演了一個重要的核心人物。一般論述社工督導功能，皆會提到「教育性、行政性、支持性」功能，但目前實務上的社工督導，最常做的一件事，卻是看著電腦螢幕，督促著底下的社工：A社工，你的個案聯繫到人沒？因為初次訪視期限要逾期了，聯繫到就快登打記錄；B社工，你系統的功能評估表要逾期了，記得在中午前登打完送出來審核；C社工，你的每月訪視記錄怎麼還沒登打呢？要逾期了，快

送出來吧；D社工，你的什麼、什麼逾期了……。當這種情形每天重複上演時，將很難再喚起社工的熱忱和使命，因為第一線的社會工作伙伴，光是應付現有體制規定的文書作業，就不斷的在耗竭他們的職業生涯。如同張縉繆、張英陣（2019）曾提到，兒童少年保護社工正面臨一個具有高風險且保障不足的職場環境，然兒童少年保護社工會如何回應這樣的職場環境，可能以倦勤、網路發洩，甚至是離職的方式個別方式來做回應，也可能以集體的行動方式來回應，不論何種抗拒職場環境的方式，此種現象代表兒童少年保護社工對兒童少年保護工作僅為糊口的工作，不再具有工作熱情，甚至他們會認為他們所從事的是不是一項專業工作，產生質疑，逐漸淡化對社工專業的承諾。

上述情境在過往的實務工作中並不少見，且似乎有越來越「失控」的走向。故本文將探討強化社會安全網計畫下所定義的「脆弱家庭」與「脆弱性」的本質為何，並以筆者從實務現場中，感受到社會福利服務中心社工在執行脆弱家庭業務時，所遭遇到的現況及困境進行闡述，提出建議。

貳、社會安全網下的脆弱家庭

正由於近年我國家庭的結構、組成及型態等急遽改變，已經影響家庭的樣

貌、內涵與功能，同時嚴峻的少子女化與人口老化問題，更使得家庭的支持系統與因應能力，變得愈加單薄與脆弱（衛生福利部，2018），故強化社會安全網計畫特別提出脆弱兒童與家庭。所謂脆弱兒童與家庭是指家庭中的兒童有以下情況者：家庭中有兒童須照顧、低社經地位的年輕夫妻、不同少數族裔結合的年輕夫妻、年輕的家庭照顧者、年輕的母親、變換照顧者的兒童、難民或遊民家庭、家中有身心障礙的兒童、兒童有易受傷害的高風險之虞者、兒童與脆弱的成人同住、接受家庭服務中的兒童、國語不流暢的學童、居住條件不佳的兒童家庭（Waldman,2007）。脆弱家庭往往存在多重脆弱性（multiple vulnerabilities），包括：物質、生理、心理、環境的脆弱（Berrick, 2009），需要多重支持與服務介入（衛生福利部，2018）。另計畫內容又指出：「危機家庭」係指「發生家庭暴力、性侵害、兒少／老人／身障等保護問題的家庭」；「脆弱家庭」係指「家庭因貧窮、犯罪、失業、物質濫用、未成年親職、有嚴重身心障礙兒童需照顧、家庭照顧功能不足等易受傷害的風險或多重問題，造成物質、生理、心理、環境的脆弱性，而需多重支持與服務介入的家庭」；「一般家庭」係指「支持與照顧成員功能健全的家庭」。而脆弱家庭與危機家庭是優先要被關注的高風險家庭（衛生福利部，2018）。簡

言之，脆弱家庭是社會的弱勢（socially weak）、處在風險中（at risk）、有需求協助（in need），以及處在不利位置的（林萬億，2019）。

從上述的論述可概括或想像出「脆弱家庭」是為多元性的，非單一類型，不同於危機家庭，如兒童虐待或受暴婦女，有一個明確的受傷對象或處遇焦點對象。脆弱家庭可能會有各種情境與類型，而需要社會工作者提供多重支持與服務的介入。

然若從社會安全網計畫有關脆弱家庭的制訂背景來看，卻主要是來自於重大兒虐案件頻繁的發生。簡慧娟、吳建昇、蔡惠怡（2019）指出過往兒少保護資源偏重在三級服務，導致前端預防門戶洞開，爰配合行政院於107年2月26日核定「強化社會安全網計畫」規劃，將服務向前延伸到即早介入脆弱家庭，並補充相關的資源與人力，將脆弱家庭服務回歸社會福利服務中心主責辦理，以更有效協力其他公部門單位，依個案需求，串連其他相關機關與民間團體，提供整合性服務，提升整體服務流程效率。林萬億則對於為何要將兒少保服務從置重兵於家防與高風險方案，轉變為提前關切脆弱家庭，說明主要係因「符合兒少家庭高風險指標的兒童及少年，其實都已符合兒童疏忽，甚至已具兒童虐待事實了，應該要進入兒少保護系統。故應將服務向前延伸到預防階段，及早辨識脆弱家庭與高風險家庭，補足過

去置重兵於家防體系，致前端預防門戶洞開，後端兒少保體系吃緊的窘境」。（林萬億，2019）

依據強化社會安全網計畫所制訂的脆弱家庭風險類型共有6大類：1.家庭經濟陷困致有福利需求；2.家庭遭逢變故致家庭功能受損致有福利需求；3.家庭關係衝突或疏離致有福利需求；4.兒少發展不利處境致有照顧或福利需求；5.家庭成員身心障礙或傷、病、失能，致有特殊照顧或福利需求；6.個人生活適應困難致有福利需求。上述6種風險類型又分別訂定出細部的需求風險指標及操作型定義，針對脆弱家庭含括需求風險指標態樣的多寡，分級出高、中、低之脆弱性程度。而社工需對於不同程度的脆弱性家庭有不同的訪視頻率之規定。

綜上所述，社會安全網中脆弱家庭似乎帶有風險控管的層面在裡面。將特定的人口或類別群，定義為脆弱家庭，透過社工的介入服務，避免或預防這些家庭發生兒童虐待、家庭暴力等情形。

參、脆弱性相關理論

上述提到社安網計畫將脆弱家庭定義出6大風險類型，另從制訂脆弱家庭服務的背景來看，係把原有兒少高風險家庭中具保護性議題案件納入「危機家庭」由兒少保護系統介入服務，其餘需多重支持與

服務介入之「脆弱家庭」，由社會福利服務中心提供服務。

林萬億引用Nelson文獻指出，英國兒童保護改革的迫切需求在於：1.及早保護兒童免於虐待，必須從脆弱兒童及家庭開始。2.改變對面對問題的兒少的偏見，不要從好女人、好孩子的角度來對待他們。3.改革住宿型安置機構，鼓勵替代型方案（專業收養、以愛包圍的照顧）、缺乏的機構類型補齊，加強創傷治療、同儕支持。4.增設短期安置服務。5.改善脆弱少年離家的保護照顧。6.避免學校永久排除兒童少年。7.開創保護性健康服務。8.建立以社區為基礎的預防模式。亦即，倘若脆弱家庭能被服務與支持，淪為兒虐高風險的可能性就降低，自然減輕家防體系的個案負荷（Arney and Scott, 2010; 林萬億, 2019）。故此，脆弱家庭在社安網中的重要角色，係要減少及降低發生兒虐、家暴等情事。但若檢視「脆弱性」本質的意義，可看出有不同層面的涵意及詮釋。

Vulnerable從字面翻譯為「脆弱的」、「易受傷」、「易受攻擊或影響的」。林冠慧（2004）指出脆弱性在不同的學科間有不同的操作型定義。如社會學者與氣候學家指稱脆弱性的意涵即不同，社會學者傾向視脆弱性為決定人們有無能力以處理壓力或改變的社會與經濟因素；而氣候學家則視脆弱性為天氣與氣候相關事件的發生與衝擊的可能性。Adger

（2004）則認為一個系統、社群或個體對一個威脅的脆弱性，與他受此威脅傷害的程度有關；因此脆弱性可以廣義定義為一個特定的系統、次系統或系統的成分由於暴露在災害、壓力或擾動下而可能經歷的傷害（Turner et al., 2003），所謂系統、次系統或系統可能是一個地區、社群、社區、生態系統、經濟部門或個人等等（林冠慧, 2004）。

Ersing（2020）說明脆弱性一詞通常用於概念化自然災害帶來的潛在風險威脅（Paton and Johnston, 2001; Zakour and Gillespie, 2013）。Cutter et al.（2008）將災害脆弱性視為「可能造成危害的社會系統的特徵或性質」。實務上社會工作利用災難脆弱性理論來檢驗社區系統的結構和功能，並了解災難風險因子及受災後的復原力。另從社會生態學觀點角度分析，認為會影響社區面對自然災害威脅，包括四個脆弱性因素：社會、經濟、物理和生態的脆弱性（Ersing, 2020）。分述如下：

一、社會脆弱性

社會脆弱性反映一個重要的社會工作視角，從年齡、性別、種族、文化等面向，分析其風險程度。如老人、兒童、婦女、低收入戶、低教育水準、健康不佳或精神疾病的人，最容易遭受災害的傷害。另農村地區或資源貧乏的社區也有較高的脆弱性。

二、經濟脆弱性

指社區遭受自然災害的損失的風險，這些損失包括住所、工作及交通運輸。其中以低薪工作者和低收入戶的家庭所遭受到的損失風險更大。

三、物理脆弱性

社區因所在的地理環境、土壤、排水系統、房屋建築物等較無法抵抗自然災害所產生的風險及復原。如居住山坡地的原住民或低收入戶所居住的建築物耐震程度較差，導致容易因豪雨、地震等原因，而需撤離其住所。

四、生態脆弱性

生態脆弱性關注於自然和環境資源持續性的退化議題，包括乾淨的飲用水或糧食，以及溫室效應影響到海平面上升及氣候劇烈變化等因素，導致社區在災後面臨的居住風險及復原情形。

尤淑如（2016）從美國2位學者Brené Brown的心理學角度及Martha Nussbaum的希臘倫理學觀點，來探討「脆弱」議題。她指出Brown從心理層面說明，脆弱是用來形容人容易受傷的感覺或感受，因此用形容詞vulnerability的方式來表述其主張。Brown給vulnerability下定義：「一種不確定、沒把握，又冒險的感覺，同時也是一種情緒衝擊。」另Brown從她的訪

談資料中發現，vulnerability是所有情緒和情感的核心，是愛、歸屬感、喜悅、勇氣、同理心、創意的發源，也是希望、同情、責任感和真實自我的起源。而Brown認為：「脆弱本身無所謂好壞或善惡」，因為「不確定、冒險和情緒衝擊」不是什麼負面或黑暗的情緒，也不能概括地以正面的或正向的經驗來看待它。那些負面感受是人面對脆弱，感受脆弱時所經歷的，並不是脆弱本身（尤淑如，2016）。

Nussbaum認為「脆弱性是某些人類真正的善的一個必要背景條件：因此，只要愛自己的孩子，只要對孩子的愛是一種真正的善，那麼這個人就使自己變得脆弱。」由此可知，情感代表著個人將其好生活所需的重要欲望和價值依附在外在的人事物上面，這樣的情感使我們顯得脆弱，這脆弱性表現在我們因此變得被動，無法掌握外在這些事物，這些外在的人事物充滿不確定且可能會有偶然的、不可預期的事情發生（尤淑如，2016）。

Fineman是美國法學家及政治哲學家，她從鉅視觀點討論「脆弱性」，並於2008年在依賴性理論上創立脆弱性理論（vulnerability theory），提出國家應該付出什麼樣的義務與責任。其理論觀點來自於以批判自由主義和平等保護原則為基礎，如Fineman（2008）強調平等自治理論對形式平等的追求往往製造了實質性的不平等。另認為美國的主流價值，在經

濟和社會體系中，財富、權力和機會配置的實質性不平等不僅被容忍，而且被認為是合理的。當社會團體在既有優勢和劣勢方面存在差異時，僅僅對他們適用同樣的法律規則往往會產生不平等的結果。換言之，在固有法律框架下適用同樣的規則，並不能夠確保社會的平等。Fineman認為人類非自主獨立、而是具有脆弱性特質，需相互依賴及扶持，而「脆弱性」一詞，因為它有可能描述的是人類普遍且不可避免、長期性的狀況，這必須是我們的社會和國家責任概念的核心。故在政治和理論上，「脆弱主體」必須取代自由主義所主張的自主、獨立的主體。因脆弱的主體更能代表人們實際生活的經驗和情境。

Fineman的脆弱性理論說明政府應把社會關注焦點，從傳統觀點對於不公平對待中的反歧視和反壓迫，轉移到對「特權和優待」的關注。脆弱性是人類在生命中不可避免的經歷，故主張國家應當承擔更積極促進社會真正公平與實質正義的責任。也正是因為脆弱性是人類無法迴避的，要求個人對其不幸的境遇承擔責任的「自治說」不具有合理性。人既無法避免脆弱性，這便會促使人民向社會或機構尋求幫助。但這並無法消除我們的脆弱性，所以國家需透過方案、機構和社會結構來調解，補償或減輕我們的脆弱性。機構和個人一樣，也容易受到外部和內部力量的侵害，國家應承擔責任以規範不當的行

為，故需採取措施確保機構運營機制的合理性，使其既不優待也不歧視或不公平對待任何主體。

Fineman引用Peadar Kirby社會資源論述，認為可透過下述資產為個人在面對脆弱性時的緩衝彈性，並可迅速達到回復程度：

- 一、有形資產：指積蓄和物質資產，可透過法律、政策或機構達到財產、物質重分配。
- 二、人力資產：健康、教育、就業、醫療保健等體制，此部分的體制可轉化為市場的人力資源。
- 三、社會資產：人可以從社會獲得支持和力量的一種關係網絡，包括家庭、團體、協會、政黨。

綜上，脆弱性在不同的領域有著不同的定義，如在「化學、物理面向」，脆弱性指的是自然災害發生時，環境所受影響或未能處理的程度。在「生態系統面向」，為一個特定的系統、次系統或系統的成分由於暴露在災害、壓力或擾動下而可能經歷的傷害。從「社會面向」來看，較多說明人們有無能力以處理壓力或改變的社會與經濟因素。在「個人心裡面向」，成為一種不確定、沒把握，又冒險的感覺，同時也是一種情緒衝擊。亦是指人際關係中的易受傷害、易遭攻擊、易遭責難或具某種易受傷害的人性弱點。而Fineman的脆弱性理論則是以人類共同的

脆弱性為起點，強調共同的脆弱性是人類彼此依賴、相互依存的基礎，主張國家應當負起責任，採取積極的行動，以推動或幫助處於脆弱狀態的人民，走出困境並回復能力，特別是國家應根據克服人類脆弱性的需要，來構建社會制度與機構，以確保實質的平等。

肆、表格化下的服務現況

強化社會安全網計畫中，為使社會福利服務中心第一線社會工作人員、督導及相關網絡單位及早辨識脆弱家庭，衛生福利部業已規劃全國一致性的指標、流程及相關表單等規範（簡慧娟等，2019）。這背後的另一層面便是各社福中心社工，在服務脆弱家庭時，僅能依既定的SOP及文書作業規範的框架下去執行。此外，在衛生福利部所規劃建立的社會安全網求助平臺系統，每位社福中心社工須依照系統內規定期限進行登打，如「10日內」進行訪視評估；並於「30日內」提出訪視評估報告。另脆弱家庭的高、中、低脆弱性程度，是由該系統所產出，社工則需遵照「電腦系統」所產出的脆弱性程度，進行不同規定的訪視頻率，如高、中度脆弱性的家庭，前3個月每月應「面訪」至少1次；低度脆弱性，前3個月每月應「面（電）訪」至少1次。而開案後第3個月需提出「首次定期評估報告」，「開案後每

6個月」至少提出1次「定期評估報告」。另社福中心社工針對脆弱家庭訪視評估部分，需填寫系統所訂定的「家庭功能評估表」，將其脆弱家庭的各面項予以評分，每個面項又分出多個類型的子選項，各子選項各有1至5分的評分基準。

故筆者在社工實務現場深刻感受到，社工督導每日就「耗首」於督促社工要在期限內完成表格，而社工就每日「窮經」於上述表格中。社會工作重要的「與人的關係、服務過程及價值」，則交給電腦系統產出這個家庭的脆弱程度而定，家庭的脆弱性也僅成為1至5分的評分基準而已。

Ferguson（2009）指出新自由主義破壞了社會工作的傳統特徵，如與人的關係、服務過程及價值觀。並以從Jones於英格蘭訪問了40位第一線的工作者得知，他們發現這群工作者具有很大的壓力，且對於工作方式的變化感到不滿，並認為無法以個案最佳利益的工作方式而感到沮喪。另更重要的是，他們感到挫折的根源不是來自於他們與個案之間的互動，而是機構的工作性質及他們現在採用了高度制式化表格的工作方式。如同Jones所的訪問中，其受訪者說到：我們現在幾乎都是以在辦公室工作為主，幾天前我們竟然所有的人都在辦公室裡面，我們必須花相當多的時間完成表格的工作，社工們直接與個案工作的時間越來越少。越來越多的情形是機構委由第三方去與個案直接服務，我們變

成管理者 (Jones, 2004; Ferguson, 2009)。

張英陣 (2014) 指出過去這二十幾年來，社會工作的工作環境確實有很大的改變，許多社工員覺得自己的工作已經失去了社會工作的理想與使命，英國的社會工作學者克里斯·瓊斯 (Jones, 2001; 2005) 將這種現象稱之為「社會工作的危機」。這種社會工作的危機不僅在英國普遍存在，在世界各地的社會工作界中也是一樣 (Ferguson et al., 2005; 張英陣, 2014)。在這場全球化的社工危機中，特別是從事個案服務的社會工作者，所產生對「社工職業的耗竭」相當嚴重！因為在工作上，尤其在公部門的體制內，個案服務是一個沒有案量上限的無底洞，導致在個案的處遇上，為了快速的「應付」個案，便很容易成為在執行一套制訂好的SOP處遇流程，成為所謂「麥當勞化」的現象。此外，社工們也容易因限縮於緊急處理個案的事務上，漸漸能看到的僅剩社會工作的微視層面，而忽略中介及鉅視層面的議題。久而久之，社會工作者似乎遺忘社會工作的本質到底是什麼，所給個案的服務，是真的為了個案嗎？還是為了工作？我們要求社會正義，但可能只能成為社工的正義，最後僅剩工作上的正義。如同張英陣 (2014) 所說，不禁令人質疑當今的社會工作到底是一個追求「正義的工作」 (a just work)，還是社會工作也「只不過是一份工作」 (just a work) 而已？

林萬億 (2006) 指出不論全球化的變局如何，社會工作者不能不保有核心價值，那就是社會工作者為滿足案主基本需求與爭取社會正義而奮鬥。如果在這方面妥協了，社會工作就等於一無所有。但問題確是，在一切表格形式的規範下，實務的社會工作者常因為種種的「限制與規範」而無法達到為滿足案主基本需求與爭取社會正義而奮鬥。

此外，行政院為了確保社安網計畫執行後的「績效」，訂定出許多考核指標。以實務工作者「最厭惡的評鑑」來說，評鑑「框住」了實務工作者相當多的處理要件，如現今中央評鑑指標，在個案服務的指標有：訪視的人物、時間、方式；訪視摘要；評估分析；處遇計畫；後續輔導等，所以只要是個案紀錄皆須有以上內容，方符合評鑑指標。但並非所有案件皆適用上述指標，最後演變成如何呈現完美記錄的一場表演。

另所謂的關鍵績效指標 (Key Performance Indicator, KPI)，亦是一樣，變成如何修改系統、表格、選項、統計內容等，讓服務績效可以符合到KPI的量化要求。如強化社會安全網計畫中針對四大策略分別規定出關鍵績效指標：

一、策略一

布建社會福利服務中心整合社會救助與福利服務，針對脆弱家庭關懷訪視服務

涵蓋率，關鍵績效指標需達80%、兒少教育發展帳戶參與率達50%。

二、策略二

整合保護性服務與高風險家庭服務，24小時內處理比率需達100%、保護性案件結案後再通報率僅能占10%、降低10%兒虐致死人數、提升兒少保護事件開案率72%、提升成人保護事件開案率50%。

三、策略三

整合加害人合併精神疾病（含自殺企圖）服務，加害人合併精神疾病（含自殺企圖）整合性服務涵蓋率達80%。

四、策略四

整合跨部會服務體系，學校輔導系統連結校外資源比率達90%、弱勢失業者推介就業比率達65%、毒品、竊盜、搶奪犯罪人口查訪比率達98%。

不管是中央單位或地方政府，雖都認為上述評鑑或KPI指標有可議及再改進、修正之處，如上述指標其依據為何？理論背景為何？無法得知。但為達管理的角度，仍需利用評鑑指標或KPI指標來瞭解社工處遇、服務狀況，以確保投入大量「錢及人」的強化社會安全網計畫是具有豐碩的成果。

也因重新調整公私部門協力關係，將脆弱家庭後續服務部分委託民間單位執

行，社會福利服務中心社工擔任個管，也拉遠了社工與個案之間的距離，加之社工接案後需填寫各式各樣的表格及表單，無形中耗損社工對於社會工作的核心價值，如許雅惠、張英陣（2016）指出社會工作的正義承諾與專業認同，卻不斷地被侵蝕，社工失去了直接服務個案的熱誠與自信，轉變成資源連結與行政核銷的管理者。

伍、重新看待脆弱性

蔡英文總統在其就職演說時，宣示要加強「社會安全網」，從治安、教育、心理健康、社會工作等各個面向強化社會安全網，讓臺灣未來的世代，生活在一個安全、沒有暴力威脅的環境中。且社安網內四大策略其中之一，即為整合跨部會服務體系。但整個計畫內容，所謂的體系，似乎僅剩一個「衛生福利部」，強化社會安全網計畫似乎僅成為「社會工作」的社會安全網，或稱為「社會福利安全網」。因計畫經費相當大的程度是在補助社工人力，如社會福利中心社工、脫貧服務方案社工、兒少保醫療中心社工、心衛社工、保護性社工、學諮中心社工、少輔會社工、家庭教育中心社工、ICF社工等。這看似對社工領域是一件好事，但背後卻是變相將社會問題的責任與壓力加諸於社工身上。

王增勇、陶蕃瀛（2006）曾指出社會工作是將社會現象加以「問題化」而被國家認可具有解決社會問題的能力，而獲得這樣的職場。社會工作與國家交換的是，國家給予社工「就業機會」，而社工承諾為國家解決「社會問題」。在這樣的交換之下，社工注定要帶著「問題化案主」的專業視框來認識案主（葉大華，2004；王增勇、陶蕃瀛，2006）。社工在這一波政府支持下拼命加人、加錢，但社工也相對的承擔了所有當社會出現問題時的代罪羔羊！

此外，社福中心社工所面臨的耗竭，並非僅是因各項表格化所帶來的箝制困境，尚有很重要的部份是來自於政府部門不願承擔任何的「風險」！強化社會安全網計畫之規劃，其內容便是以風險管理的角度來制訂，並以控管社工服務來達到社會風險問題的產生。以致於社工在包山包海的業務中，不知如何因應。另政治人物、縣市長、民意代表等，在以連任至上的準則下，每人無不在建立「清新、愛民、選民服務」的表面意象中努力，對於這群人而言，這比任何專業評估都來的重要。網紅市長、網紅民代陸續而生，在這表面意象背後，有多少是摧毀社工價值、倫理、及專業評估而來的。在這過程中，許多不願意被馴服的優秀社工，亦然而然的離開這個體制。而留在這個體制的社工，身上除背負許多個案的創傷經驗外，還

會面對高層長官結合民意代表，不斷打擊社工專業的情形。故社工本身已無力抵抗這套體制，導致最後身心疲憊、傷痕累累。

或許政策應重新再次看待「脆弱家庭」的定義，以目前所定義的脆弱家庭，每一項指標、風險需求指標及指標中的操作型定義都已更遠離了真實的「脆弱性」涵意。任何一個家庭的脆弱性，絕對非由「電腦系統」所產出的程度而定。社工與家庭的訪視及建立關係的頻率，也不應是依靠電腦系統所計算的脆弱程度去執行。而社工除了保持「以人為本」的服務精神，更不可遺忘鉅視層面對社工體系、個案、家庭、社區的影響。

侯建洲研究新管理主義對醫務社工之影響提到，社會工作的本質是以人道主義（關懷、愛心、耐心與助人），來協助每一位需要幫助的人，如果為了降低成本、為了績效過度制式化，可能會與社會工作人員理念形成衝突，故社會工作人員與專業社群需有更多對醫院管理者及醫院管理制度，有更多的倡議為佳（侯建洲，2018）。故此，無論是脆弱家庭社工、保護性社工、學諮社工、ICF社工等，必須團結一致向現有體制進行倡議，喚起社會工作核心價值。

陸、結論

依據強化社會安全網計畫所定義的

脆弱家庭6大風險指標，及每個類型的需求風險指標、操作型定義來看，主要是以家庭或家庭成員的問題程度來判斷這個家庭的發生風險的程度。若從Brown、Nussbaum及Fineman對於脆弱性的理論觀點來看，任何一個家庭、任何一位成員，都有其脆弱性的存在，且是人類不可避免且長期性的狀況。以下將針對計畫中所定義的脆弱家庭提出五項問題：

一、本質上將問題責任歸屬於家庭

強化社會安全網計畫指出，「正由於近年我國家庭的結構、組成及型態等急遽改變，已經影響家庭的樣貌、內涵與功能，同時嚴峻的少子女化與人口老化問題，更使得家庭的支持系統與因應能力，變得愈加單薄與脆弱」。當政策的制訂，認為社會問題是因家庭結構、組成及型態等急遽改變造成，勢必改變重點及責任將加諸於「家庭」上而非國家的體制結構。Fineman（2010）指出美國理論家持續的將照顧的責任轉移給家庭來處理，家庭也被概念化屬於隱私區域內，非國家關注的範圍，也未出現異常的家庭失敗情形，例如虐待或忽視。因此，在家庭中很大程度上是看不見的所被加諸的責任，依賴性議題便無爭議的私有化了，並且人們錯誤地認為絕大多數的家庭都可以適當地加以處理。

二、污名化特殊族群

計畫所定義的脆弱家庭為家庭因貧窮、犯罪、失業、物質濫用、未成年親職、有嚴重身心障礙兒童需照顧、家庭照顧功能不足，或脆弱家庭需求風險指標及操作型定義，將某些對象歸類為脆弱兒童或脆弱家庭，如身心障礙或發展遲緩兒少、學齡前子女數3個以上（包含3個）之家庭的兒少、失能、失智或身心障礙者、罹患精神疾病、缺乏親屬、朋友等……。此皆有污名化或標籤化特定的對象或家庭，另回到脆弱性理論的觀點，並非僅有計畫所定義的對象才有脆弱性，而是所有人都具有一定程度的脆弱性。

三、監控指標毫無依據

該計畫內對於脆弱家庭服務的預期效益，訂定出「深化脆弱家庭服務，避免落入危機家庭：對脆弱家庭服務涵蓋率逐年上升至80%」。其評估基準為：對貧窮（低收、中低收入戶6歲兒少以下家戶、急難救助、兒少教育發展帳戶、有工作能力未就業）及風險（脆弱）家庭關懷訪視戶數／貧窮、風險（脆弱）家庭總戶數*100%。上述評估基準除未有相關依據外，亦與計畫定義的脆弱家庭6大指標相關性極低，導致各縣市毫無概念如何評估預期效益，其所評估出的80%涵概率亦無其代表性。

四、權責議題更為混亂

從脆弱家庭的制訂背景來看，主要是希望能降低兒童虐待的發生，故將許多可能有風險因素的兒少家庭，納入脆弱家庭指標當中。然這似乎又與2004開始實施的「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」雷同，在實務工作中，仍常發生社福中心與家防中心對於兒少家庭權責議題之紛爭。另脆弱家庭許多面向亦與身心障礙個管中心、長期照顧服務中心、學校諮商輔導中心、新移民服務中心、自殺防治中心、社區心理衛生中心等單位，其服務對象、服務內容、個案管理方式皆有重疊之處，導致光一個案件通報後，究竟該屬那個單位負責接案、個管、轉介、處遇等權責紛爭不斷。

五、中央地方不同調

中央所雖制訂「社會福利服務中心辦理脆弱家庭服務指標」，因各縣市政府

分工不一，同樣的案件類型，但在A縣市可能是屬脆弱家庭服務範圍，但在B縣市卻是不同業務科承辦的一般案件。以致於在A縣市需登打於脆弱家庭系統平臺，但在B縣市又需登打到不同系統平臺之情形。故亦曾發生在A縣市為家防中心處遇之重大兒虐案件，但搬遷至B縣市後卻僅能由社福中心以脆弱家庭開案服務之情形。

此外，要真正的建構社會安全網，不應僅是拼命補充社工人力，而是要落實各部會所應擔負的責任，一同合作，以及國家需進行建構的所需要的資源，才能讓安全網堅固，否則，若僅有社工在編織這張網，恐怕再多的社工，還是會有許多破洞之處。

（本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系研究所博士生）

關鍵詞：強化社會安全網、脆弱家庭、新管理主義

📖 參考文獻

- 尤淑如（2016）。〈論脆弱感與脆弱性：Brené Brown與Martha Nussbaum的立場及其哲學實踐的意涵〉，《人文社會與醫療學刊》3。頁243-263。
- 王增勇、陶蕃瀛（2006）。〈專業化＝證照＝專業自主〉，《應用心理研究期刊》30。頁201-224。
- 古允文（2010）。〈誰是弱勢者？一個風險社會的再思考〉，《社區發展季刊》130。頁4-16。
- 古允文（2016）。〈翻轉中的台灣社會工作教育：專業化、多元化與全球化的糾結〉，《社區發展季刊》155。頁17-32。

- 林冠慧（2004）。〈全球變遷下脆弱性與適應性研究方法與方法論的探討〉，《全球變遷通訊雜誌》43。頁33-38。
- 林萬億（2006）。《當代社會工作理論與方法》。臺北：五南。
- 林萬億（2013）。《社會福利》。臺北：五南。
- 林萬億（2019）。〈強化社會安全網：背景與策略〉，《社區發展季刊》165。頁3-29。
- 林維言、潘英美、張惠婷（2019）。〈建立以家庭為核心之社會安全網個案管理資料系統〉，《社區發展季刊》165。頁52-60。
- 侯建州（2018）。〈新管理主義對於醫院醫療服務之影響：給醫務社會工作的啟示〉，《臺灣社會工作學刊》21。頁37-78。
- 張英陣（2014）。〈「後」現代李爾王〉，《社會政策與社會工作學刊》18（1）。頁45-88。
- 張英陣（2016）。〈愛與正義：社會工作教育實踐社會工作價值的挑戰〉，《社區發展季刊》155。頁51-61。
- 黃源協（2007）。〈專業主義、新管理主義與最佳價值——社會工作專業教育的挑戰與回應〉，《社區發展季刊》120。頁85-105。
- 葉肅科（2006）。〈澳洲社會福利行政體系新趨勢：變遷與挑戰〉，《社區發展季刊》113。頁114-126。
- 衛生福利部、教育部、內政部（2018）。《強化社會安全網計畫》。
- 簡慧娟、吳建昇、蔡惠怡（2019）。〈強化社會安全網如何發掘與服務社區中的脆弱家庭〉，《社區發展季刊》165。頁30-41。
- Ersing, R. L. (2020). Disaster Response Through Community Practice : A Social Work Perspective. In S. Todd, J. L. Drolet eds.. *Community Practice and Social Development in Social Work*. Routledge.
- Ferguson, I. & Woodward, R. (2009). Radical social work in practice: Making a difference. *Policy Press*, 1-11.
- Ferguson, I. (2009). Another Social Work is Possible! Reclaiming the Radical Tradition. In Leskosek, V. ed.. *Theories and methods of social work: Exploring different perspectives* (pp. 81-98).
- Fineman, Martha Albertson (2008). The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, 20(1), 1-23.
- Fineman, Martha Albertson (2010). The Vulnerable Subject and the Responsive State. *Emory Law Journal*, 60(2), 251-275.
- Flinders, M., and L. A. Pal (2020). The Moral Foundations of Public Engagement: Does Political Science, as a Discipline, Have an Ethics? *Political Studies Review*, 18(2), 263-276. Doi:10.1177/1478929919881332.
- Hanesworth, C. (2017). Neoliberal Influence on American Higher Education and the Consequences for Social Work Programmes, *Critical and Radical Social Work*, 5(1), 41-57.

- Mavrozacharakis, E. and Tzagkarakis, S.I. (2018). Modern Welfare State and Social Democracy: Interdependence and Policy Importance. *Open Access Library Journal*, 5, e4406. <https://doi.org/10.4236/oalib.1104406>.
- Reisch, M. (2014). Social Work Education and the Neo-Liberal Challenge: The US Response to Increasing Global Inequality, *Social Work Education: The International Journal*, 32(6), 715-733.